

アメリカ連邦裁判所における政府の訴権

春 日 修

目次

- 1 はじめに
- 2 財産権等保護訴訟
- 3 権限侵害等排除訴訟
- 4 行政権限遂行訴訟
- 5 私人代理訴訟
- 6 おわりに

1 はじめに

最高裁判所平成14年7月9日判決（民集56巻6号1134頁）は、条例に基づき出された建築中止命令に従わなかった私人を被告として、地方公共団体（宝塚市）が提起した建築工事の差止めを求める民事訴訟につき、「国又は地方公共団体が専ら行政権の主体として国民に対して行政上の義務の履行を求める訴訟は、法規の適用の適正ないし一般公益の保護を目的とするものであって、自己の権利利益の保護救済を目的とするものということはできないから、法律上の争訟として当然に裁判所の審判の対象となるものではなく、法律に特別の規定がある場合に限り、提起することが許されるものと解される」として、訴えを却下する判決を下した（宝塚パチンコ店条例事件判決）。

学説の多くはこの判決に批判的だが、その際「アメリカ法では、公共性は国民・住民の具体的権利の総和であるとする原理に基づいて、公共部門が国民・住民を代表する訴訟がみられる」⁽¹⁾とか、「アメリカ法では、公共部門が国民・住民を代表する訴訟や、その逆に私的法務総裁等、国民・住民が公共部門の代わりに提起する私人提起訴訟は問題なく許容されてきている」⁽²⁾といったように、アメリカ法に言及するものが散見される。

さらに、東京高等裁判所平成19年11月29日判決（判自299号41頁）は、地方公共団体たる原告（杉並区）が、その住民のうちの通知希望者に係る本人確認情報を住民基本台帳ネットワークシステムを通じて被告（東京都）に送信する場合に、被告はこれを受信する義務があることの確認を求めた訴訟を、「法律上の争訟に当たらないから不適法であり却下を免れない」と判示して、東京地裁平成18年3月24日判決（判時1938号37頁）を是認した（杉並区住基ネット訴訟判決）が、これらに対する批判の中にも、アメリカ法に言及するものがある⁽³⁾。

これらから、わが国の行政法研究者に〈アメリカにおいては、国や公共団体が原告となって提起する訴訟が問題なく（あるいは広範に）認められている〉とする理解が、かなり行き渡っているように思われる。確かに、アメリカでは合衆国（その政府・機関）、州（同）、地方公共団体（同）など（以下、「政府」と総称する。）が提起する民事訴訟が、多くの場合に適法と認められている。その一方で、そのような訴訟が、訴権（right of action, cause of action）又は原告適格（standing）⁽⁴⁾を欠くといった理由で

(1) 太田照美「判批」行政判例百選〔第7版〕別冊ジュリスト235号（2017年）221頁。

(2) 田村泰俊「判批」自治研究80巻2号（2004年）131頁。

(3) 阿部泰隆「区と都の間の訴訟（特に住基ネット訴訟）は法律上の争訟に当たらないか（下）」自治研究83巻1号（2007年）8～9頁や、常岡孝好「判批」判例評論580号（2007年）171頁以下など。

(4) standing は「当事者適格」と訳されたり、カタカナ書きで「スタンディング」と

却下される例も少なくない。

アメリカの行政訴訟における原告適格についてはわが国でも研究の積み重ねがあり、政府の訴権・原告適格に的を絞った先行研究も散見される⁽⁵⁾ものの、アメリカにおける政府の訴権・原告適格に関する判例や議論を概観した論考は未だないように思われる。アメリカにおける政府の訴権・原告適格の現状を知ることは、わが国における《国・公共団体が提起する（行政訴訟を含む）民事訴訟》について考える際の参考になるだろう。

本稿は、アメリカ連邦裁判所において、政府が原告となって提起する（行政訴訟を含む）民事訴訟を、

- (1)財産権等保護訴訟＝政府の保有する財産や権利に対する侵害の排除、
契約違反等への救済を求めて、私人と同等の立場で提起する訴訟

表記されることもある。standingには、当事者がある本案上の主張をすることが許される（例えば、後掲注70で紹介した事例を参照）という意味が含まれているので、「スタンディング」と表記する方が適切であるとも考えられるが、本稿は、政府が原告となって訴訟を提起することができるかということを検討するものであることも考慮して、「原告適格」という訳語を用いることにした。

なお、「訴権」と「原告適格」について、筆者は次のように理解している。これらは相互に重なり合う概念であり、特定の状況におかれている者（X）に、特定の救済を求める訴訟を提起することが認められている場合、〈Xの訴権が認められる〉とも〈Xは原告適格を有する〉ともいう。〈このような状況におかれているXは、このような訴訟を提起することができるのか？〉が問題になるときは「訴権」、〈何者かがある訴訟を提起できることを前提にして、Xがそのような訴訟を提起できる者にあたるのか？〉を問題にするときには「原告適格」という用語が用いられることが多い。

- (5) アメリカの政府訴権に関連する邦文文献としては、堀澤明生「アメリカ法における行政主体の『公訴権』の歴史的展開(1)～(3・完)」自治研究93巻9号、11号(2017年)、94巻3号(2018年)、柴田直子「アメリカにおける地方政府の出訴資格：州裁判所判決を手がかりとして」神奈川法学36巻1号(2003年)、田村泰俊「Civil RICO訴訟と政府・私的法務総裁のスタンディング：行政規制権限とその訴訟による実現の基礎的考察」法学新報105巻8=9号(1999年)などがある。

(2)権限侵害等排除訴訟 = 他の政府の法令等により、政府の権限（主権）や政府固有の利益等が侵害されたとして、それに対する救済を求めて提起する訴訟

(3)行政権限遂行訴訟 = 法令により行政機関に与えられている権限（権能）を遂行するため、私人等を相手に違法行為の抑止等を求めて提起する訴訟

(4)私人代理訴訟 = 私人の自由や権利が侵害されている場合、政府が当該私人に代わって、私人の権利救済のために提起する訴訟

の4つ⁽⁶⁾に分類した⁽⁷⁾上で、アメリカ連邦裁判所において、政府が原告となって提起する民事訴訟の全体像と問題状況を明らかにすることを目的と

(6) これは「連邦裁判所は、4つの異なる形態の政府利益を実現するための政府訴権 (public rights of action) を認めている。すなわち、法人としての (corporate)、統治主体としての (institutional)、行政主体としての (administrative)、市民の代理としての (substitute)、それである」Seth Davis, *Implied Private Rights of Action* 114 COLUM. L. REV. 1, 17 (2014) との見解に依拠した分類である。なお、GREGORY C. SISK, *LITIGATION WITH THE FEDERAL GOVERNMENT* 588 (2016) は、「民事訴訟の原告として、連邦政府は、(1)法主体としての自己の利益を保護し、促進するため、(2)公権 (public rights) 及び行政上の大権を擁護するため、(3) (少なくとも法律による授權がある場合において) 市民の権利を保護するために、司法救済を求めることができる」としており、Connecticut *ex rel.* Blumenthal v. Cahill, 217 F.3d 93, 97 (2d Cir. 2000) は、連邦裁判所において州が原告になって提起する訴訟を、財産訴訟、主権訴訟、国父訴訟 (私人代理訴訟) に分類している。

(7) United States v. Marchetti, 466 F.2d 1309 (4th Cir. 1972) は、CIA の元職員が守秘合意を破って本を出版することの差止めを求めた事例であるが、このような訴訟は、①私企業が企業秘密保持のために提起する訴訟に類するものと解すれば、財産権等保護訴訟に、②国家機密という政府固有の利益を主張するものと解すれば、権限侵害等排除訴訟に、分類されることになる。このように、政府が原告となって提起する民事訴訟の中には、これら4つの分類のどれに該当するか、明確でないものがある。これについては、後掲【3】の事例や、【17】の事例と注(6)も参照。

するものである。

2 財産権等保護訴訟

政府が、連邦裁判所において、その保有する財産や権利に対する侵害の排除、契約違反等への救済を求めて、私人と同等の立場で提起する訴訟（財産権等保護訴訟）については、個別法に出訴を認める規定がなくても、訴権・原告適格が認められることについては、争いがない。

州が連邦裁判所において財産権等保護訴訟を提起することができることは、*Georgia v. Brailsford*, 2 U.S. (2 Dall.) 402 (1792) 等により認められたし、合衆国については、*Dugan v. United States*, 16 U.S. (3 Wheat.) 172, 181 (1818) が、議会制定法なしに合衆国が訴訟を提起できないとする考えを明確に否定し、合衆国は契約の特定履行や契約違反にかかる損害賠償を求める権利を有することを認め、*Cotton v. United States*, 52 U.S. (11 How.) 229, 231 (1850) は、法人としての主権国家は、契約を締結したり、財産を所有することができ、これについての訴訟を提起することができるとして、合衆国が国有地の立木を伐採取得した者に対する不動産侵害訴訟を提起することを認容している。また、*United States v. San Jacinto Tin Co.*, 125 U.S. 273 (1888) は、合衆国が契約や財産権に係る訴訟を提起するにつき、個別法の授權を要しないことを確認している。

ただし、連邦議会は、連邦政府の有する債権の回収や政府負担の償還にかかる訴訟につき、個別法に定めを置くことがある。連邦債権取立手続法（Federal Debt Collection Procedures Act, 28 U.S.C. §§ 3001-08）、医療支出回復法（Medical Care Recovery Act, 42 U.S.C. §§ 2651-53）などがこれにあたる。

このような個別法の規定が存在する場合、コモン・ロー上の訴訟を利用して救済を求めることができるかが、問題となることがある。例えば、

United States v. Lahey Clinic Hosp., Inc., 399 F.3d 1 (1st Cir. 2005) は、合衆国が、不要な検査をした医療機関を相手に、メディケア法（42 U.S.C. § 1395, et seq.）に基づき支払った検査料等が事実の錯誤によるものであったとして、コモン・ローに基づく民事訴訟により不当利得返還を求めた事件である。裁判所は、メディケア法が明示的にも黙示的にも、合衆国により提起される民事訴訟にかかる連邦地方裁判所の管轄権を排除するものではなく、コモン・ロー上の訴訟原因（common law causes of action）を排斥するものではないと判示した。

3 権限侵害等排除訴訟

政府が、連邦裁判所において、他の政府の法令等により、政府の権限（主権）や政府固有の利益等が侵害されたとして、それに対する救済を求めて提起する訴訟は、①合衆国が、州法や地方公共団体の条例によって、連邦の権限等が侵害されたと主張して、あるいは、②州が、連邦法によって、合衆国憲法により州に留保された権限が侵害されたと主張して、インジャンクション⁽⁸⁾や宣言的判決⁽⁹⁾などにより救済を求める訴訟に大別される。

(8) injunction：被告が特定の行為をすることを禁止し、又は特定の行為をすることを義務付けるエクイティ上の救済。特定の行為を禁止するものを禁止的（prohibitory）インジャンクション、特定の行為を義務付けるものを作法的（mandatory）インジャンクションという。

(9) declaratory judgment：具体的な状況における当事者間の権利、義務、法律関係について、裁判所が宣言をすることで、法的紛争の解決を目指す制定法上の救済。インジャンクションが、これに従わなかった場合、裁判所侮辱により拘禁されたり過料に処されたりするため、強制的（coercive）な性格を有するのに対し、宣言的判決に反しても裁判所侮辱による制裁を受けることはない。したがって、宣言的判決の内容が無視された場合、これを強制しようとするれば、別途インジャンクションを求める必要

州法等による連邦の権限の侵害

合衆国憲法6章2項は「この憲法、およびこれに準拠して制定される合衆国の法律……は、国の最高法規である。……」と規定している。州法により合衆国の権限（主権）が侵害されているとして、合衆国が連邦裁判所にインジャンクションなどによる救済を求めたもの⁽¹⁰⁾としては、以下のような事例がある。

【1】 Arizona v. United States, 567 U.S. 387 (2012)

この事件は、合衆国が、不法滞在外国人に関するアリゾナ州法 S.B. 1070 が連邦法の専占を侵すものであるとして、その差止めを求めたものである。地方裁判所は、①連邦外国人登録規定に違反したものを州法上の軽罪と定め（3条）、②同州において無資格外国人が職を求めること等を軽罪と定め（5条(C)項）、③州及び地方公共団体の職員が合衆国からの送還対象となる犯罪を犯していると思料するに足りる者の身柄を令状なしに逮捕することを認め（6条）、④制止、勾留、逮捕にあたる職員に、その対象者の入国管理にかかる地位につき、連邦政府に照会するように求める（2条(B)項）規定を差し止める暫定的インジャンクションを発し、第9巡回区控訴裁判所もこれを是認した。

最高裁判所は、連邦政府が出入国管理と外国人の地位に関する広範な権能を有し、最高法規条項により州法を専占する権限が認められ、さらに、専占は明示である必要はないとした上で、上記①②③は連邦法の専占の範囲内にあるとして、控訴裁判所の判断を是認し、④については、連邦法と抵触しないように解釈する機会を州裁判所に与えるべきであるとして、控訴裁判所の

がある。しかし、相手方は宣言的判決に従うことが多いので、そのような場合、インジャンクションとの差異はほとんどないといえる。

(10) このような場合の他、合衆国銀行に対する州政府の課税の可否が争われた *Osborn v. Bank of the United States*, 22 U.S. (9 Wheat.) 738 (1824) のように、主権にかかる問題を財産に係る訴訟の形で争うことができる場合もある。

判決を破棄し、事件を差し戻した。

同様に合衆国（政府・機関）が憲法6章2項に基づく専占を主張した事例としては、以下のものがある。

【2】NLRB v. Arizona, No. CV 11-00913-PHX-FJM, 2011 WL 4852312 (D. Ariz. Oct. 13, 2011)

アリゾナ州憲法改正により、「連邦法が労働者代表の選挙、指名又は承認（elections, designations or authorizations）を許容若しくは要求している場合」に秘密投票を保障した条項が設けられた。これに対して、全国労働関係法により労働者が労働組合を労働者代表とすることを自動承認（voluntary recognition）することが認められている（29 U.S.C. § 157）ことから、全国労働関係委員会が、同法の対象となる雇用者、民間被用者及び労働団体については、秘密投票保障規定は無効である旨の宣言的判決を求めて出訴した。被告は、原告が憲法上の原告適格を欠くと主張したが、裁判所は、秘密投票保障条項により、全国労働関係委員会が排他的に有している執行権限に対して具体的損害が生じており、宣言的判決により損害を除去できると判示した（他の論点は省略）。

同じく、全国労働委員会が関係している訴訟として以下のものがあるが、これは連邦政府の権限を守るための訴訟とも、委員会に付与された排除命令にかかる執行を確保するという意味で、次節で扱う《行政権限遂行訴訟》とも解することができる。

【3】NLRB v. Nash-Finch Co., 404 U.S. 138 (1971)

労働組合が、全国労働委員会に不当労働行為の申立てをしたところ、会社側はネブラスカ州裁判所に争議行為に対するインジャンクションの申立てを

し、同裁判所は、労働組合の行為が州法に違反するとして、1店舗あたり2名以上によるピケッティング、出入り口におけるピケッティング等を禁ずるインジャンクションを発した。全国労働委員会は排除命令を発するとともに、連邦地方裁判所に、州裁判所による前記インジャンクションの執行を差し止めることを内容とするインジャンクションの申立てをした。地方裁判所は、「連邦裁判所は、法律が明示的にそれを認めているとき、又はその管轄権を補完 (aid) し、又はその判決を保障し若しくは実現するために必要な場合を除き、州裁判所における手続を中止させるインジャンクションを発してはならない」という 28 U.S.C. § 2283の規定に基づき、請求を棄却し、控訴裁判所も地方裁判所判決を是認した。

最高裁判所は、この訴訟が「その管轄権を補完するために必要」な場合には当たらないとしつつ、「法律の明文の規定により救済が与えられていなくても、その目的が達成できなくなることを防止するために、適切かつ伝統的な救済を得ることができる」⁽¹¹⁾として、委員会には、連邦政府が専占している領域における州の行為を差し止めるための、黙示の訴権が認められると判示した。

また、州法ではなく、地方公共団体の条例についても、同様の事態を生じうる。例えば、

【4】 United States v. City of Areata, 629 F.3d 986 (9th Cir. 2010)

この事件は、合衆国が、連邦政府職員等による未成年者への軍隊入隊勧誘を禁止した条例の無効確認を求めたものである。地方裁判所は、合衆国の請求を認めたため、地方公共団体が控訴した。第9巡回区控訴裁判所は、合衆国には、原告適格に必要な事実上の損害 (injury in fact) が認められ、条例

(11) NLRB v. Nash-Finch Co., 404 U.S. 138, 142 (1971).

は政府間免除（intergovernmental immunity）と最高法規条項（Supremacy Clause）に違反するとして、地方裁判所の判決を是認した。

連邦法による州の権限等の侵害

合衆国憲法修正10条は「この憲法が合衆国に委任していない権限または州に対して禁止していない権限は、各々の州または国民に留保される」と規定しており、合衆国憲法1章8条により連邦議会の権限とされたもの以外の事項について制定された連邦法律は、違憲となる。

州が連邦法により州の権限等が侵害を受けたとして、当該連邦法の差止め等を求めた初期の事例としては、以下のものがある。

【5】 Georgia v. Stanton, 73 U.S. (6 Wall.) 507 (1868)

南北戦争後、連邦政府は、テネシー州を除く南部諸州の地域に5つの軍管区を設置し、軍政を敷くと共に、これらの州が連邦に復帰するためには、叛乱に関与した者を除き、人種、体色、従来の地位にかかわらず、すべての成年男子により選出された憲法会議で新たな州憲法を制定し、合衆国憲法修正14条を承認すべき旨を定めた再建法（Reconstruction Acts）を制定した。この事件は、ジョージア州等がこの法律の執行差止めを求めた事例である。

最高裁判所は、この事件が政治的権利（political rights）にかかるものであり、主権や州としての存在そのものに関する政治的な問題であって、裁判所の管轄に属さないという理由で、訴えを斥けた。なお、この事件で州側は、州議会議事堂や州知事官邸などの財産が州から奪われたり、利用できなくなったりするとも主張したが、裁判所はこれは州としての地位が停止されることに伴う苦情（grievances）に過ぎず、財産にかかる救済の申立てはなされておらず、財産上の主張は求められている救済の根拠たり得ないとしている。

最高裁判所は再建法が争われた他の事件においても、「本裁判所は、本件

における事情が、執行部の裁量の行使に対して裁判所は介入してはならないという一般原則の例外に当たるものであるとは考えられない⁽¹²⁾として、再建法の合憲性を争う訴えを認めなかった。

1920年代に、最高裁判所は、以下の相矛盾する2つの判決を下した。

【6】 Missouri v. Holland, 252 U.S. 416 (1920)

この事件は、ミズーリ州が、渡り鳥の狩猟、捕獲、販売等を原則として禁止した渡り鳥条約法 (Migratory Bird Treaty Act) 及び同施行令は、州の留保権限にかかる憲法の規定に違反し、州の主権を侵害しているとして、合衆国猟区管理官 (game warden of the United States) による同法令の執行の差止めを求めたものである。

最高裁判所は、この訴訟が、州の準主権的権利を主張するために合理的かつ適切な手段であるとしつつ、条約と法令は憲法に違反しないとして、請求を棄却した。

【7】 Massachusetts v. Mellon, 262 U.S. 447 (1923)

母性保護法 (Maternity Act) は、母と子どもの死亡数の減少と健康の維持のための連邦資金を州に供与すること、州の担当機関と共同して法律の執行に当たる連邦機関を設置すること、州担当機関は連邦機関の定めるところにより当該施策の遂行と支出について報告をすること、連邦機関が州の支出が不適切であると判断した場合、資金供与が停止されることなどを定めていた。この事件は、マサチューセッツ州等が、母性保護法が違憲であるとして、その執行の差止め等を求めたものである。

州は、この法律が連邦ではなく、州や地方公共団体の事務にかかるものであり、資金の供与を通じて州の主権を侵害し、一部の州に不公正な負担を課

(12) Mississippi v. Johnson, 71 U.S. (4 Wall.) 475, 499 (1867).

すものであるとした上で、州が資金供与を受け入れなくても、この法律により州主権の侵害か資金不供与の選択を強いられるという形で、主権を有する州の権利と権能 (rights and powers) 等が侵害されると主張した。

最高裁判所は、州の提起した訴訟は、政治的な問題を争うものであって、司法権行使の対象となるものではなく、さらに、州民は同時に合衆国国民でもあるので、連邦にかかる問題につき、州が国父的立場で訴訟を提起することはできないとした上で、州は司法判断に適した争訟を提起しているとは言えず、管轄権を欠いていることを理由に、憲法問題について検討することなく、訴えを却下した。

これら2つの事例は、連邦法と州の権限等の衝突が問題となっているという点で同一であるにもかかわらず、州の訴権の有無については、正反対の結論となっており、州の訴権を否定した【5】と【7】の間に、州の訴権を肯定した【6】が挟まっているため、最高裁判所が判例を変更したとみなすこともできない。ある論者はこれを「説明不能」(inexplicably) であるとしている⁽¹³⁾。

1960年代に、最高裁判所は、投票における人種平等の確保を目的とした連邦法の合憲性について、連邦裁判所において、州が争うことを認める判決を下している。

【8】 South Carolina v. Katzenbach, 383 U.S. 301 (1966)

この事件は、サウスカロライナ州が、1964年投票権法 (Voting Rights Act of 1965) の諸規定が連邦憲法に違反する旨の宣言的判決と、法務総裁が当該規定を執行することの差止めを求めたものである。同法は、投票における人

(13) Davis, *supra* note 6 at 20 n.90. David P. Currie, *The Constitution in the Supreme Court: 1921-1930*, 1986 DUKE L. J. 65, 125も同趣旨をいう。

種差別を解消するために、投票権資格テスト等の停止、投票権資格と手続の変更案の審査、連邦投票検査官 (federal voting examiner) の任命、登録申請の審査などを定めていた。最高裁判所は、これらの規定は投票権の平等を定めた憲法修正15条の規定により連邦議会に課された責務を遂行するための適切な措置であり、他の憲法の規定にも合致するとして、訴えを棄却した。

この判決についても【5】や【7】と矛盾しているのではないかとわれている⁽¹⁴⁾。反対に、この判決は投票にかかる州の主権を保障した「特別の条項」(specific provisions)にかかるものであるから、抵触はしていないという見解もある⁽¹⁵⁾。さらに、最高裁判所は、Oregon v. Mitchell, 400 U.S. 112 (1970) や Shelby County v. Holder, 570 U.S. 529 (2013) でも、投票権にかかる連邦法を、州が争うことを認めている。これらの判決を見ると、州が投票権にかかる連邦法の違憲性について争いすることは定着しているといっていよう。

近年、州が連邦法の合憲性を争った事例としては、いわゆるオバマ・ケアをめぐる訴訟がある。例えば、

【9】 Virginia *ex rel.* Cuccinelli v. Sebelius, 656 F.3d 253 (4th Cir. 2011)

この事件は、バージニア州が、合衆国保健福祉長官を相手に、適切な医療保険に加入していない納税者を罰金の対象とする旨の受診者保護及び医療費負担適正化法 (Patient Protection and Affordable Care Act) の規定 (以下、「加入義務規定」という。) は違憲であり、新たに制定されたバージニア州医

(14) Henry P. Monaghan, *Constitutional Adjudication: The Who and When*, 82 YALE L. J. 1363, 1382 (1973); Alexander M. Bickel, *The Voting Rights Cases, 1966* SUP. CT. REV. 79, 86-87.

(15) Ann Woolhandler & Michael G. Collins, *State Standing*, 81 VA. L. REV. 387, 492 (1995).

療費自由法（Virginia Health Care Freedom Act. この法律は同州民が医療保険に加入することを義務付けられることはないとしている）と抵触するとして、出訴したものである。

被告は加入義務規定は個人に適用されるもので、バージニア州に適用されるものではないとして、訴訟却下を申し立てたが、地方裁判所は、医療費自由法により原告適格が認められるとした上で、対個人規定は違法である旨の宣言的判決を下したので、被告が控訴し、その際も、原告適格を問題にした。

第4巡回区控訴裁判所は、以下のような理由で、州の原告適格を否定し、原判決を取り消して、事件を地方裁判所に差し戻した。事実上の損害、因果関係、救済可能性という憲法上の原告適格の3要件のうち、本件で問題になるのは、事実上の損害であるところ、加入義務規定はバージニア州に何らの義務を課すものではない。また、Bowen v. Public Agencies, 477 U.S. 41, 50 n.17 (1986)のように州に直接の負担をかけるものでも、New York v. United States, 505 U.S. 144 (1992)のように、州の執行官に職務遂行を迫るものでも、Massachusetts v. EPA, 549 U.S. 497, 519 (2007)のように州の主権的領域を危険にさらすものでもない。州医療費自由法のような州法の存在により、州が連邦法を争いうるようになるわけではなく、争うことができるのは、連邦法により、州が法を制定しそれを執行するという主権的権限の行使が妨害され、現実の損害を生じさせる場合に限られる。

（なお、本判決は、この訴訟を国父訴訟と解して、その可否についても論じているが、これについては、《私人代理訴訟》の節で検討する。）

その他の事例

領土（領域）における管轄権にかかる以下の事例も、権限侵害等排除訴訟の一類型と考えてよいだろう。

【10】 United States v. California, 332 U.S. 19 (1947)

この事件は、合衆国がカリフォルニア州の海岸低水位線から3海里の土地や鉱物の所有権、管轄権等を有すると主張して、カリフォルニア州を相手に、これらの権利を有していることの確認とカリフォルニア州及び同州から採掘を認められたとする者などによる、これら権利への不法侵害の差止めを求めて出訴したものである。

最高裁判所は、①カリフォルニア州は、連邦と州の公務員との間の見解の相違があるに過ぎず、「事件又は争訟」に該当しないと主張しているが、このような相違により、同州沿岸の土地につき、誰が所有者であり、恒久的な権利を有するか、その地下にある石油やガスの採掘や採掘許可につきどちらが優先的権利を有するかといったことにかかる具体的な紛争が生じており、伝統的な意味における争訟にあたる、②同州は合衆国法務総裁は訴訟を提起する権限がないとも主張するが、議会が明示的ないし黙示的に法務総裁の提訴権限を制限していない以上、法務総裁は一般的提訴権限に基づき本件訴えを提起する権限を有するとして、本件訴えが適法と認めた上で、合衆国の請求を認容した。

最高裁判所は、以下の有名な判決において、連邦行政機関の規制権限不行使について、州がこれを争う原告適格を認めたが、これも州の領域に基礎を置くものであった。

[11] Massachusetts v. EPA, 549 U.S. 497 (2007)

この事件は、州、地方公共団体、環境団体が、大気浄化法に基づく自動車からの温室効果ガス排出を規制する規則制定申請を環境保護庁が拒否したことを争ったものである。

最高裁判所は、以下のように判示して、マサチューセッツ州の原告適格を認めた。すなわち、原告適格が認められるには、原告は、具体的かつ個別的損害が現実のあるいは差し迫ったものであること、その損害は被告に帰する

ものであって、原告に有利な判決によって損害の救済が可能なものであることを立証しなければならない。議会によってその具体的な利益を保護するための手続的権利を与えられている者が原告となる場合、請求認容判決により原告に損害を与えている決定が再考慮される可能性があれば、原告適格が認められうる。マサチューセッツ州は、単なる私人ではなく、主権を有する州であり、拒否決定によりその領域のかなりの部分が影響を被っている。温室効果ガスの削減、先進国との削減交渉、自動車の排出削減についての権限は連邦政府に委ねられており、議会は環境保護庁に適切な基準を策定することで（他の州と並んで）マサチューセッツ州を保護することを命ずると共に、マサチューセッツ州に規則制定申請の拒否を争う手続的権利を認めており、本件拒否がマサチューセッツ州に与える損害のリスクは、現実かつ差し迫ったものといえ、本請求が認められれば、環境保護庁にこのリスクを減少させるような行動を促しうる蓋然性があるとして、州の原告適格を認めた。

連邦政府や他の州の法や政策により、州経済全体が悪影響を受けたと主張しても、それは財産権の主体としての、あるいは、主権を優する統治主体としての、訴権・原告適格を基礎付けることにはならない。ただし、以下のような場合は、課税権限の主体としての州による出訴が可能であるとした事例がある。

【12】 Wyoming v. Oklahoma, 502 U.S. 437 (1992)

この事件は、オクラホマ州内の石炭火力発電施設で同州に電力を供給するものは、燃料に最低10%のオクラホマ州産石炭を使用すべき旨の法律を定めたオクラホマ州法（以下、「本件州法」という。）により、分離資源税額が減少したとして、ワイオミング州が、本件州法が通商条項に違反する旨の宣言的判決と同法の執行を差し止める恒久的インジャンクションを求めて出訴したものである。

最高裁判所は、ワイオミング州の原告適格につき、本件州法により、ワイオミング州の分離資源税が減少しており、これは本件州法に直接起因するものであり、*Pennsylvania v. Kleppe*, 533 F.2d 668, *cert. denied*, 429 U.S. 977 (1976) や *State of Iowa ex rel. Miller v. Block*, 771 F.2d 347 (CA8 1985), *cert. denied*, 478 U.S. 1012 (1986) のように、連邦政府の政策により州の経済が悪影響を受け、一般州税額が減少したという主張とは異なるし、本件は国父の訴訟ではないので、それに関する先例も適用されないとして、ワイオミング州の原告適格を認めた。

4 行政権限遂行訴訟

アメリカにおいて、行政上の義務（行政作用法令又は行政処分によって私人に課された義務）の強制は、わが国のように行政独自の執行制度ではなく、司法手続（民事執行制度）を通じて執行されるのが原則である⁽¹⁶⁾こ

(16) アメリカにおいても、個別法で、わが国の即時強制・直接強制に当たる制度が認められることがある。この場合、そのような制度がデュー・プロセスに反しないかが問題となる。例えば、*North American Cold Storage Co. v. Chicago*, 211 U.S. 306 (1908)（食品検査官等が立入検査を行い、不衛生な食品を直ちに没収し、廃棄することができる旨のシカゴ市条例に基づき、検査官が業者に食品の引渡を要求したところ、相手方がこれを拒絶したので、検査官が実力を行使して、食品の没収破棄を行ったため、相手方が、告知・聴聞を経ることなく、没収破棄をしたことを争った事例。裁判所は、本件のような場合、事前の告知・聴聞を行うかは立法裁量に属し、聴聞の実施が公衆衛生上の損害を発生させるとした上で、本件の場合、事後的救済が認められれば、デュー・プロセスに反するものではないと判示）、*Lawton v. Steel*, 152 U.S. 133 (1894)（禁漁区において漁網を使用した場合、漁区監視員がこれを没収廃棄することができ、これに際し、補償請求は認めないとするニューヨーク州法が適法とされた事例）がある。

とについては、わが国でも以前から認識されていた⁽¹⁷⁾。また、司法執行が一般法ではなく、個別法に置かれている根拠規定に基づき行われることが通例であることも、指摘されてきたところである⁽¹⁸⁾。

アメリカ連邦法には、行政執行制度を定めた一般法だけではなく、行政上の義務を司法手続を通じて強制執行しうる旨を定めた一般制定法⁽¹⁹⁾も存在せず、行政上の義務の執行は、個別法に執行についての規定があればその定めと、民事上の義務の強制執行の枠組みである《インジャンクション+裁判所侮辱》等を通じて、執行される。

行政処分の強制執行のための「最も一般的な (pervasive) ものの1つ」

(17) 須貝脩一「行政強制執行」法学論叢57巻2号(1950年)66頁以下、広岡隆『行政上の強制執行の研究』(法律文化社、1961年)260頁以下、金子芳雄「行政強制——特に米国法制を中心として」法学研究37巻11号(1964年)5頁以下を参照。なお、近年では、中川丈久「行政訴訟に関する外国法制調査——アメリカ(上)」ジュリスト1240号(2003年)101頁・注51も「アメリカ法では行政命令は司法的執行が原則であると言われる」とする。

(18) 曾和俊文『行政法執行システムの法理論』(有斐閣、2011年)177頁、中川前掲注(17)・101頁など。

(19) 行政上の義務の民事執行を定めた一般法としては、1981年モデル州行政手続法 MODEL STATE ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT (1981), <http://www.uniformlaws.org/shared/docs/state%20administrative%20procedure/msapa81.pdf> (2018年11月18日閲覧)がある。その§ 5-201(a)は「法が定める他の救済に加え、行政機関は[一般的管轄を有する事実審裁判所]に民事執行の申立てをすることにより、その規則又は処分 (order) の執行を求めることができる」といった規定を置いていた。しかし、2010年改定モデル州行政手続法 REVISED MODEL STATE ADMINISTRATIVE PROCEDURE ACT (2010), http://www.uniformlaws.org/shared/docs/state%20administrative%20procedure/msapa_final_10.pdf (2018年11月18日閲覧)には、全体的に規定が簡略化されたためか、行政上の義務の民事執行に関する規定は存在しない。

は、処分に従わない者に裁判により民事罰（civil penalty⁽²⁰⁾）が科されることとなっているという仕組みであり、これは、行政上の義務違反が何回あれば、民事罰が科されるかという観点から、

(1)違反3回→執行訴訟+裁判所侮辱方式

(2)違反2回→執行訴訟等+裁判所侮辱方式

(3)違反2回→民事罰徴収訴訟方式

の3つに大別される⁽²¹⁾。(1)～(3)のいずれも民事罰の徴収に至るまでには、政府が原告となって訴訟を提起する必要がある。

個別法に基づく行政権限遂行訴訟(1)

《違反3回→執行訴訟+裁判所侮辱方式》は、最も伝統的な手法であり、1954年改正前のクレイトン法11条⁽²²⁾が採用していたものである。これは

⁽²⁰⁾ civil penalty とは、民事訴訟手続又は行政手続によって科される金銭上の負担等で、裁判上あるいは行政上の義務履行確保を目的とするものである。これについての詳細な研究としては、曾和前掲注(18)・43頁以下がある。なお、民事罰には、租税分野における過少申告や不申告に対する民事罰のように、法令で課せられた一般的抽象的義務（例：申告義務）に違反した者に対して制裁として科せられるものが含まれるが、このような民事罰は本節における検討対象外である。本節で検討する民事罰は、個別具体的な命令（処分）に従わなかったことを理由に科されるもので、命令（処分）に従わなかった者に制裁を科すことと、その威嚇によって命令（処分）の遵守を確保することの2つを目的とするものに限られる。

⁽²¹⁾ 2 CHARLES H. KOCH, JR. & RICHARD MURPHY, ADMINISTRATIVE LAW AND PRACTICE § 5:70 (3d ed. 2010)。なお、本稿では記述の便から3類型の順番を同書と入れ替え、(1)～(3)の名称を付けた。

⁽²²⁾ Clayton Antitrust Act, ch 323, § 11, 38 Stat. 730, 735 (1914)。なお、現行法は執行の枠組みが変わっている。《違反3回→執行訴訟+裁判所侮辱方式》をとっていた当時の規定については <http://www.legisworks.org/congress/63/publaw-212.pdf> で参照可能（2018年11月18日閲覧）。

- ①私人が法令違反の行為をする。
- ②行政機関が当該行為にかかる排除命令を発する。
- ③命令が最終的なものとなった後、私人が命令違反の行為をする。
- ④政府が執行訴訟を提起し、政府勝訴判決（執行判決）を得て、それが確定する。
- ⑤私人が判決違反の行為をする。
- ⑥政府が裁判所に裁判所侮辱の申立てをし、裁判所が違反事実が存在し、裁判所侮辱が妥当と判断すれば、裁判所侮辱として民事罰が科される。

という方式で、私人に①③⑤の計3回の違反行為があつて初めて民事罰の対象となる。それまでに政府は④⑥の計2回、原告として裁判所に訴訟を提起しなければならない。①～⑥の過程において、3回の実事認定と法適用が必要になるので、この方式は処分執行の方法としてはかなり迂遠である。すなわち、

- (a)②の排除命令を発する行政手続において、行政機関は①の違反事実があつたことにつき事実認定を行い、それについて法を適用して、排除命令を発するのだが、
- (b)④の執行訴訟においても、再び事実認定と法適用が行われる。この段階における事実認定は、(a)において認定された違反事実（①）とは異なる違反事実（③）にかかるものである。この方式をとっている個別法の執行命令にかかる規定は、

命令の相手方たる「者が委員会の命令に従うことを怠っている (fails or neglects) 場合、委員会は合衆国控訴裁判所に、命令の執行を申し立てることができる。……裁判所は委員会の命令を是認、修正または取り消す命令を

下す権限を有する」⁽²³⁾

といったものであり、命令に従っていないことが執行命令申立ての要件になっている。したがって、排除命令の後、直ちに執行判決の申立てをすることはできず、命令違反の事実（③）があって、初めて申立てが可能となる⁽²⁴⁾。執行判決にかかる裁判手続において、原告たる政府に求められるのは、①の違反事実ではなく、③の違反事実の主張立証であり、裁判所が③の違反事実を認定して⁽²⁵⁾、初めて執行判決が下される。

(23) *Id.*

(24) *FTC v. Standard Education Society*, 14 F.2d 947, 948 (7th Cir. 1926) で、第7巡回区控訴裁判所は、法の定める「命令に従うことを怠っている」という要件につき、委員会は「命令の執行を不当に遅延させるものであると主張するが、これは裁判所に対してではなく、議会に対していうべきことである。不当な行為を行ったとされる者に……裁判所の命令の対象とされるに先立って、その行いを改める機会を与えるという意図を議会が有していたことは明らかである」と判示している。

(25) 法令により控訴裁判所へ執行命令の申立てをする場合、控訴裁判所は法律裁判所で、事実審裁判所ではないため、③の事実認定を行うことはできない。そのため、執行命令の前提となる事実認定について、初期には裁判所が審理人 (referee) を任命する方法が取られた (例: *FTC v. Standard Education Society*, 14 F.2d 947 (7th Cir. 1926) など)。後に、委員会が命令の是認と執行を求める訴訟を提起すると、裁判所は命令を是認した上で、命令違反にかかる事実認定を委員会に付託する (例: *FTC v. Balme*, 23 F.2d 615 (2d Cir. 1928), *FTC v. Herzog*, 150 F.2d 450 (2d Cir. 1945) など) ようになり、さらに、委員会が前もって違反事実の認定を行った上で執行命令の申立てを行うことを許容するようになった (例えば、*FTC v. Washington Fish & Oyster Co.*, 271 F.2d 39 (9th Cir. 1959) において、委員会が排除命令違反の正式手続による調査を行ったことにつき、裁判所は、委員会にこのような調査をする権限があり、正式手続による調査で作成された記録に基づき執行命令を発することができる」と判示した)。これらについては、LOUIS JAFFEE, *JUDICIAL CONTROL OF ADMINISTRATIVE ACTION* 296 n.134 (1965) を参照。

なお、②の後、私人の側から司法審査訴訟が提起され、この訴訟で政府側が勝訴して、命令是認判決が出たとしても、命令是認判決は命令の適法性を確認するだけで、③の違反事実の認定は含まれないので、④の執行判決の代わりにはならず、その後、命令 = 命令是認判決に違反しても、執行判決を経ずに、裁判所侮辱を科されることはない⁽²⁶⁾。司法審査訴訟に際し、政府の側が、執行を求める反対申立てをすることができ、これが認められれば、執行判決が与えられるが、そのためには③の違反事実の立証を要する⁽²⁷⁾。

(c)④の執行訴訟で原告たる政府が勝訴した場合に得られる《執行判決》は《インジャンクション》と同じ効力を持つ⁽²⁸⁾。そのため、執行判決に従わなかった者に裁判所侮辱を科す（裁判所侮辱により執行判決を強制する）ことができる⁽²⁹⁾。④の執行判決が下された後、⑤の違反事実が認められた場合、政府は、改めて、裁判所に裁判所侮辱の申立てをする。裁判所侮辱は、エクイティ上の判決を強制するための民事訴訟における制度・手続である。この際、政府は（①や③ではなく）⑤の違反事実を主

⁽²⁶⁾ FTC. v. Fairyfoot Products Co., 94 F.2d 844 (7th. Cir. 1938).ただし、7 U.S.C. § 194(g)のように、長官による命令に対する私人側からの司法審査訴訟において、裁判所が命令を是認した場合（修正の上で是認を含む）、その判決はインジャンクションとみなされる旨を規定している場合は、別である。Excel Corp. v. U.S. Department of Agri., 397 F.3d 1285 (10th Cir. 2005)では、命令が修正の上、是認されて、命令が執行（enforce）された。

⁽²⁷⁾ FTC v. Ruberoid Co., 343 U.S. 470 (1952).

⁽²⁸⁾ 「命令は、本裁判所によって施行されれば（implemented）、インジャンクションとなる」NLRB v. Ochoa Fertilizer Corp., 283 F.2d 26, 29 (1st Cir. 1960)。

⁽²⁹⁾ 例えば、FTC v. Hobken White Lead & Color Works, 67 F.2d 551, 554 (2d. Cir. 1933)は、裁判所の発した執行判決に従わなかった場合、裁判所固有の処罰権限に基づき、裁判所侮辱に処される旨をいう（強調春日）。

張立証しなければならず⁽³⁰⁾、裁判所が違反事実を認定した場合であっても、裁判所は裁判所侮辱を科さなければならないわけではなく、科すかどうかは、裁判所の裁量による⁽³¹⁾。

裁判所侮辱

裁判所侮辱 (Contempt of court) とは、司法部への「不服従若しくは軽視にあたる行為……又は、秩序ある訴訟手続への侵害にあたる行為で、それに対し通常は略式手続による懲罰が課されるもの」⁽³²⁾をいう。

裁判所侮辱には、民事裁判所侮辱 (civil contempt) と刑事裁判所侮辱 (criminal contempt) がある。民事裁判所侮辱の主たる機能は、判決により原告に付与された利益を保護することであり、刑事裁判所侮辱のそれは、法廷における秩序を維持することや、判決への服従を確保することといった、公益の擁護にある。

民事裁判所侮辱は、填補的民事裁判所侮辱 (compensatory civil contempt) と執行的民事裁判所侮辱 (coercive civil contempt) からなる。

填補的民事裁判所侮辱は、インジャンクションに従わなかったことにより、原告に生じた損害を補填するように被告に命ずるものである。例え

(30) FTC v. Henry Broch & Co., 368 U.S. 360 (1962).

(31) 例えば、労働組合が組合非加入労働者に対する差別や労働基本権侵害行為の禁止を命じた委員会命令の執行判決に違反したとして、裁判所侮辱の申立てがなされた NLRB v. International Hod Carriers, 228 F.2d 589 (2d Cir. 1955) において、裁判所は、裁判所特別主事の勧告に基づき、被告に民事的裁判所侮辱として差別を受けた者に対する賠償の支払い等を命じたが、違反行為が故意であるが、執行命令が広範であったこと、執行命令で禁じられた行為と裁判所侮辱の対象となった行為が全く同一のものではなかったこと、手続が開始された後、被告が違法行為を中止したことから、刑事的裁判所侮辱の対象とはしないとした。

(32) RONALD L. GOLDFARB, THE CONTEMPT POWER 1 (1963).

ば、不法侵害 (trespass) を禁止する判決が出された後も侵害が継続している場合、填補的民事裁判所侮辱により、判決後の侵害により生じた損害の賠償を命ずることができる。

執行的民事裁判所侮辱は、判決に従うように強制するために、過料を科したり、判決に従うまで相手方を拘禁したりするものである。例えば、一方の親が、他方の親と子どもの面会を認める判決に従わず、子どもの居場所を隠している場合、裁判所は執行的民事裁判所侮辱として、一方の親が居場所を明かすまで拘禁に処することができる。

わが国の制度で、執行的民事裁判所侮辱に類するのは、民事執行法所定の間接強制 (行政法における執行罰) である。ただし、執行的民事裁判所侮辱が判決債務者を拘禁することも可能であるのに対して、間接強制 (執行罰) は、本案判決を強制する手段として金銭支払を命ずることができるのみである⁽³³⁾。

民事裁判所侮辱の対象となるのは、エクイティ上の判決に限られ、コモン・ロー上の判決の執行に、これを用いることはできない。コモン・ロー上の金銭支払判決の執行は、判決債務者の財産を差し押さえ、これを換価するという強制執行の方式による。このような判決は、認容された金額の債務を発生させ、判決債務者の財産は差押え等に服するべきものとなる

(33) また、間接強制は、わが国の民事執行制度において、直接強制、代替執行などと並んで、非金銭執行の手段の1つとして位置づけられているのに対し、執行的民事裁判所侮辱はエクイティ上の判決を執行するただ1つの制度とされている。加えて、執行的民事裁判所侮辱として科される金銭は、原則として政府に納付されるのに対して、間接強制において科される金銭は判決債権者に支払われる。民事執行法172条4項は、間接強制による「金銭の支払があつた場合において、債務不履行により生じた損害の額が支払額を超えるときは、債権者は、その超える額について損害賠償の請求をすることを妨げられない」とされており、間接強制は填補的民事裁判所侮辱と類する機能も有しているといえよう。

が、判決債務者に対する対人的命令とはみなされていない。コモン・ローの支払判決に従わなくとも自由を奪われることはなく、判決にかかる支払をする財産がなくても「判決執行不能」(judgment-proof)とみなされるだけである。

これに対して、「エクイティは対人的に働く」という法諺があるように、エクイティ上の判決であるインジャンクションは、その名宛人に一定の作為・不作為を命ずる対人的な命令とみなされており、これに従わない場合は、民事裁判所侮辱により、これを強制することができるし、間接的刑事裁判所侮辱の対象となる場合もある。

刑事裁判所侮辱は、直接的(即時的)刑事裁判所侮辱(direct (summary) criminal contempt)と間接的(準)刑事裁判所侮辱(indirect (constructive) criminal contempt)からなる。

直接的刑事裁判所侮辱は、法廷における秩序を維持するため、当事者・弁護士・傍聴者などによる訴訟手続の妨害行為を略式手続により処罰するものであり、わが国の「法廷等の秩序維持に関する法律」に基づく制裁に類するものである。

間接的刑事裁判所侮辱は、裁判所の判決等を故意に無視する者(例:文書提出命令に従わない者、裁判所に命じられた財産の返還を拒否する者)を処罰するものである。直接的刑事裁判所侮辱が法廷内の行為のみを対象とするのに対して、間接的裁判所侮辱は法廷外の行為にも及ぶ。わが国の民事訴訟法にも「第三者が文書提出命令に従わないときは……二十万円以下の過料に処する」(225条1項)といった規定はあるものの、これは秩序罰に過ぎない。これに対して、アメリカ法における間接的刑事裁判所侮辱は「通常の意味における犯罪」(crime in the ordinary sense)とみなされており⁽³⁴⁾、わが国には間接的刑事裁判所侮辱にあたる制度は存在しない。

(34) Bloom v. Illinois, 391 U.S. 194, 201 (1968).

また、民事裁判所侮辱、刑事裁判所侮辱はいずれも裁量的性格を有し、裁判所侮辱を科すことができる場合でも、裁判官はそれを科す義務があるわけではない。例えば、裁判所の前で非礼な行為があっても、直接的裁判所侮辱を科さずに、これを無視してもいいし、他の制裁が可能であれば、それによってもいいし、警告を発するに留めることもできる。

執行判決違反と裁判所侮辱

以上の裁判所侮辱のうち、執行判決の強制にかかるものは、民事裁判所侮辱と間接的（準）刑事裁判所侮辱である。執行判決を得た行政処分への不服従につき、裁判所侮辱の申立てがなされた事例としては、以下のようなものがある。

【13】 F.T.C. v. Trudeau, 579 F.3d 754 (7th Cir. 2009)

トルードゥー社は健康関係書籍の販売につき、2004年に一定の宣伝方法などを禁止する同意判決を受けた。2007年、連邦取引委員会は同社が減量本の番組風コマーシャルで、2004年判決に違反したとして、地方裁判所に裁判所侮辱の申立てをし、対象本を購入したものに対する総額4600万ドルの返金、又は1200万ドルの利益吐き出しとインジャンクションの強化修正を求め、地方裁判所は3760万ドルの金銭救済と3年の番組風コマーシャルの禁止を命じた。

第7巡回区控訴裁判所は、原判決がトルードゥー社を裁判所侮辱としたのには過誤がないものの、①賠償額については、3760万ドルの金銭救済が被害者の損害を補償する填補的民事裁判所侮辱の性格を持つところ、どのように算定したのか、用途が消費者への償還に用いられるのか、償還後の残額をどのように扱うのが明らかではないこと、②番組風コマーシャルの禁止については、裁判所命令への服従を確保するものでしかあり得ないので、(a)これが執行的民事裁判所侮辱にあたるかすれば、相手方に裁判所命令に従うこと

により、制裁を回避する機会を与えなければならず、(b)これが委員会の申立てに基づき、2004年の同意判決を修正するものであるなら、トルードゥー社に告知と聴聞の機会を与えなければならないとして、制裁金と番組風コマースシャルの禁止を取り消したうえで、手続をやり直すように指示して、事件を地方裁判所に差し戻した。

【14】 *In re Holland Furnace Co.*, 341 F.2d 548 (7th Cir. 1965)

この事件は、火炉製造会社及びその経営者・社員が、当該会社の社員等が政府職員・ガス会社社員などと詐称すること、セールスマン等がエンジニアと詐称すること、ライバル会社製品の欠陥等につき事実と反する言明をすること、所有者の許可なく火炉を解体すること、解体した火炉を組み立てることや危険なしに使用することができないと事実と反する言明をすること等を禁止する連邦取引委員会命令（裁判所により是認・執行済み）に反したとして、刑事的裁判所侮辱の申立てがなされたものである。裁判所は会社及び経営者・（一部を除く）社員が故意で命令に違反した事実が合理的疑いの余地なく認められるとして、会社に対して10万ドルの罰金、社長に対して6ヶ月の拘禁、販売部長に対して500ドルの罰金を科した。

個別法に基づく行政権限遂行訴訟(2)

《違反2回→執行訴訟等+裁判所侮辱方式》は、現行の全国労働関係法(National Labor Relations Act, 29 U.S.C. § 151-169)等において採用されている枠組みであり、

- ①私人が法令違反の行為をする。
- ②行政機関が当該行為にかかる排除命令を発する。
- ③(a)私人が司法審査訴訟を提起するか、(b)政府が執行訴訟を提起して、いずれかの訴訟で政府勝訴判決（執行判決）が下され、それが確定する。

④私人が判決違反の行為をする。

⑤政府が裁判所に裁判所侮辱の申立てをし、裁判所が違反事実が存在し、裁判所侮辱が妥当と判断すれば、裁判所侮辱として民事罰が科される⁽³⁵⁾。

というものである。

これと《違反3回→執行訴訟+裁判所侮辱方式》との違いは、

- ・排除命令の後に、名宛人等に命令違反行為がなくても、政府は執行訴訟を提起することができる、あるいは、私人の側から提起された司法審査訴訟で政府が勝訴しても、執行判決が得られる⁽³⁶⁾。
- ・執行訴訟と司法審査訴訟のいずれにおいても、執行判決を得るために、命令以後に違反行為があったことを要しない

ことである。このような差異は、執行訴訟と司法審査訴訟にかかる規定が、次のようになっていることによる。

29 U.S.C. § 160

(e) 裁判所に対する命令執行の申立て、手続、判決の審査

委員会は……合衆国控訴裁判所……に、命令の執行又は適切な暫定的救済若しくは緊急命令を求める申立てをする権限を有……する。……当該申立て

⁽³⁵⁾ 「委員会の命令は、裁判所により是認されれば、インジャンクションと同様に、裁判所に裁判所侮辱により執行するように求めることができる」NLRB v. Express Publishing Co., 312 U.S. 426, 433 (1941).

⁽³⁶⁾ 例えば、Cascade General v. NLRB, 9 F.3d 731 (9th Cir. 1993) (全国労働関係委員会の命令に対して、相手方が司法審査の申立てをし、委員会が執行を求める反対申立てをして、執行が認容された事例)、NLRB v. Local 450, Tel Union of Operating Engineers, 275 F.2d 413 (5th Cir. 1960) (労働組合が違法に組合員の雇用を強要したとして排除命令が出され、委員会が裁判所に命令執行の申立てをして、それが認容された事例) などがある。

に基づき、裁判所は……適正かつ公正と認める暫定的救済又は緊急命令を発し、委員会の命令を執行し、修正し、修正の上で執行し、又はその全部又は一部を取り消す判決を下す権限を有するものとする。(以下略)

(f) 裁判所への申立てに基づく委員会の最終的命令の審査

求められた救済の全部若しくは一部を認容し又は拒否した委員会の最終的命令により権利を侵害された者は……控訴裁判所に、委員会の命令の修正又は取消しを請求する申立てをして、当該命令の審査を受けることができる。……裁判所は……委員会に対し、適正かつ公正と認める暫定的救済又は緊急命令を発し、同様に、委員会の命令を執行し、修正し、修正の上で執行し、又はその全部又は一部を取り消す判決を下す権限を有するものとする。(以下略) (強調春日)

③の訴訟では、(①の違反事実の有無を含む) ②の命令の適法性が審査され、それが裁判所により支持され、執行判決が下されると、判決違反につき、裁判所侮辱が科される状態になる。このような枠組みにより、《違反3回→執行訴訟+裁判所侮辱方式》よりは迅速な行政命令執行が可能になっている。

他方、民事罰に至るまでに、政府は、2回の訴訟(執行訴訟と裁判所侮辱の申立て)をしなければならない点では《違反3回→執行訴訟+裁判所侮辱方式》と変わらない。

個別法に基づく行政権限遂行訴訟(3)

《違反2回→民事罰徴収訴訟方式》は、現行の連邦取引委員会法(Federal Trade Commission Act)等で採用されており、他の2つに比べて、より迅速な執行の枠組みを提供するものである。すなわち、

①私人が法令違反の行為をする。

②行政機関が当該行為にかかる排除命令を発し、命令が(不服申立て期

間の経過，司法審査の申立てがなされたが，命令停止が認められなかったことなどにより）最終的なものとなる。

③私人が命令違反の行為をする。

④命令違反に対して一定額の民事罰が科される旨が法律に規定されており，合衆国（法務総裁，行政機関）が民事訴訟によりこれを徴収する。

というものであり，以下のような規定によっている。

15 U.S.C. § 45

(1)命令違反に対する制裁；インジャンクション及び他の適切なエクイティ上の救済

委員会の命令が最終的なものとなった後，これに違反したすべての個人，組合（partnership）又は法人は，当該命令が効力を有する限り，合衆国に対して，1違反につき1万ドルを超えない額の民事罰を納付する（forfeit and pay）するものとする。当該金銭は合衆国に帰属するものとし，合衆国法務総裁が提起する民事訴訟により徴収するものとする。……当該訴訟において，合衆国地方裁判所は，委員会の最終的命を執行するために適切と認める作爲的インジャンクション及び他の（other and further）エクイティ上の救済を付与する権限を有する。

*なお，15 U.S.C. § 56(a)には，民事訴訟における法務総裁と委員会の機能分担についての規定があり，本項に基づき法務総裁が提起する民事訴訟についても，それが適用される。また，§ 45(m)には，故意の違反者に対して，（法務総裁ではなく）委員会が徴収訴訟を提起できる旨が規定されている。

なお，徴収訴訟の時点においては，命令は最終的なものとなっているた

め、私人は徴収訴訟において、命令の適法性を争うことはできない⁽³⁷⁾。争いうるのは、③の違反行為の有無に関する事実であり、当然であるが、違反行為が認められなければ、民事罰は科せられない⁽³⁸⁾。

なお、15 U.S.C. § 45(c)は、委員会の命令に対する司法審査につき規定し、そこで、控訴裁判所は「委員会の命令を是認し、修正し、取消し、及びそれが是認される限りで当該命令を執行する判決を下す権限を有する」

③7) FTC. v. Consolidated Foods Corp., 396 F. Supp. 1344 (S.D.N.Y. 1974) (価格差別を止めるように命じた同意命令に違反したことを理由とする民事罰徴収訴訟において、被告が値引きが法によって許容されたものであると主張したところ、裁判所は前記命令にかかる手続においてしえた主張を、民事罰徴収訴訟においてすることはできず、命令後の事情についての別個の主張がない以上、民事罰に処せられるべきであると判示した)。United States v. Vitasafe Corp., 212 F. Supp. 397 (S.D.N.Y. 1962) (被告がその同意に基づき出された排除命令に違反したとして、合衆国が15 U.S.C. § 45(l)に基づく民事罰を徴収するために出訴した事件において、被告は、①違反は故意ではなく事務的な過誤によるものである、②被告の行為は連邦取引委員会法上の不公正な競争方法にあたらぬ、③同意命令は、民事罰の賦課にかかる「最終的な命令」に該当しないと積極的防御を申し立てた。裁判所は、①故意ではないことは、民事罰の軽減事由にはなっても、民事罰を科すことが妨げられるわけではない、②被告の行為が不公正な競争方法にあたらぬという防御は、委員会における手続において申し立てるべきもので、同意命令を認めておきながら、後にこのような主張することはできない、③同意命令において被告は正式の審理の後に発せられるのと同様の効果効力を有することに同意しており、これは最終的命令というのと判示した)。

③8) 例えば、Herbold Laboratory, Inc. v. United States, 413 F.2d 342 (9th Cir. 1969) (合衆国が民事罰の賦課と将来の違反を禁止するインジャンクションを求めた事件において、地方裁判所が訴えを認めたため、被告が控訴した。第9巡回区控訴裁判所は、本件事実関係の下、控訴人(被告)は委員会の排除命令に違反したとは言えず、このような場合、地方裁判所は将来の違反を禁ずるインジャンクションを発する管轄権を有さないとして、原判決を取り消し、請求を棄却するように指示を付して、事件を地方裁判所に差し戻した)。

と規定されている。司法審査訴訟における執行判決がインジャンクションと同じ効力を持ち、これに反した場合に、裁判所侮辱の対象となることは、他の2つの方式の場合と同様だが、そうであっても、司法審査の対象となった委員会命令が、最終的命令としての性格を失うわけではないので、(1)項に基づく民事罰の対象ともなる⁽³⁹⁾。

また、先に見たように(1)項には、徴収訴訟にあたる裁判所が、金銭判決に併せて、最終的命令を執行するために適切と認める作為的インジャンクション等の救済を付与することができる旨が規定されている。このような規定がある場合、政府は、情状の重い違反者に対してより厳しい制裁を伴う判決を求めたり⁽⁴⁰⁾、違反を繰り返す者に対し、より重い民事的裁判所侮辱や刑事的裁判所侮辱の制裁の可能性をもって威嚇することで、命令遵守を確保する⁽⁴¹⁾ことが可能になる。ただし、インジャンクションはそもそも

(39) United States v. Standard Distributors, Inc., 267 F. Supp. 7 (N.D.Ill. 1967).

(40) 例えば、United States Department of Justice v. Daniel Chapter One, 89 F. Supp. 3d 132 (D.D.C. 2015) (連邦取引委員会の排除命令(被告は司法審査の申立てをしたが、命令効力停止が認められなかったため、最終的命令としての効力を有するに至った)に反して栄養補助食品が癌の治療等に効果があると称していた被告会社に対して、合衆国が民事罰とインジャンクションによる救済を求めて、地方裁判所に出訴した事例。裁判所は公衆を保護するために恒久的インジャンクションが必要であるとして、これを認容すると共に、多くの先例をあげて、関連規定が限定を付けずにインジャンクションを発する権限を認めていることから、地方裁判所はインジャンクションのみならず、他の付随的なエクイティ上の救済を付与することができると解される)とした上で、134万5832.43ドルのエクイティ上の金銭救済を認め、さらに、15 U.S.C. § 45(l)に基づき、被告の行為が故意によるものであったこと、公益侵害が認められること、民事罰により被告の利益を没収すべきこと等を考慮した上で、352万8000ドルの民事罰の支払を命じた)。

(41) 例えば、United States v. Reader's Digest Ass'n, Inc., 494 F. Supp. 770 (D.C.Del. 1980) (出版社が、雑誌等の販売に際し、小切手、現金、新車権利書などのくじを付

裁判所の裁量により発せられるものであり、裁判所が将来の違反の可能性は低く、インジャンクションは不要であるとみなせば、これが発せられないこともある⁽⁴²⁾。

また、15 U.S.C. §53(b)は、委員会は、(1)法令違反行為があるか、それが差し迫っている場合、(2)命令が最終的になる前に違反行為を禁止することを要する場合に、合衆国地方裁判所に、緊急保全命令⁽⁴³⁾、暫定的インジャンクション⁽⁴⁴⁾を申し立てることができるが、「緊急保全命令または暫定的インジャンクション発給の後に、裁判所により定められた(20日を超えない)期間内に訴訟が提起されないときは、命令又はインジャンクションは、裁判所によって取り消され、その効力及び効果は消滅する。ま

けることを止める旨の同意命令に反して、トラベル・チェック(Travel Checks)や換金証券(Cash-Convertible Bonds)を配布したとして、合衆国が175万ドルの民事罰と同意命令への違反を禁ずるインジャンクションの申立てをし、それらが許容された事例)。

(42) United States. v. H.M. Prince Textiles, Inc., 262 F. Supp. 383 (S.D.N.Y. 1966) (被告らが1963年にカシミアとウールの割合について虚偽の表示をした製品を輸入製造流通販売し、1952年に被告に対して出された同意命令に違反したとして、5000ドルの民事罰とインジャンクションを求める訴えが提起された事例。被告は本請求の原因とされた違反は故意(willfulness or intention)を欠くと主張したが、裁判所は排除命令違反に対して民事罰を科すのに故意は不要であると判示し、輸入製造流通販売の4つの違反につき、各250ドル、合計1000ドルの制裁金を被告に科した。一方、インジャンクションについては、その発給は裁判所の裁量によるところ、本件においては、政府はインジャンクションの発給が公益の保護のため必要であることを立証できていないとして、申立てを棄却した)。

(43) temporary restraining order : 民事訴訟における仮の救済で、暫定的インジャンクションの審尋が行われるまでの間、現状を維持しておくために、相手方当事者へ告知等を行うことなく発せられるもの。ただし、その効力は短期間に留まる。

(44) preliminary injunction : 民事訴訟における仮の救済で、相手方当事者への告知と意見陳述の機会の付与の後に発せられ、本案判決に至るまで効力を有するもの。

た、委員会が求める適切な事件において、適切な証明の後、裁判所は恒久的インジャンクションを発することができる」と規定している。これは、緊急を要する場合に、民事訴訟上の仮の救済を用いることができる旨の規定であるが、これによった場合、委員会は基本的に恒久的インジャンクションを求める本案訴訟を提起しなければならず、委員会がこれに勝訴し、インジャンクションが発給されれば⁽⁴⁵⁾、相手方はこれに拘束され、判決への違反は裁判所侮辱の対象となる。

個別法に根拠がない行政権限遂行訴訟＝黙示的訴権

それでは、個別法に以上のような《執行訴訟を提起しうる旨の明文の規定》がない場合、政府は連邦裁判所に、私人の違法行為（正確には、政府が違法であると主張している行為）を差し止めるインジャンクション等を求める訴訟を提起することができるのであろうか。もし、可能であるとすれば、それはどのような場合なのだろうか。これが、行政権限遂行訴訟にかかる政府の黙示的訴権の問題である。

(45) 例えば、FTC v. Ross, 897 F. Supp. 2d 369 (D.Md. 2012)（委員会が、スケアウェア（Scareware。ウェブサイト上で偽の警告を発し、偽のウイルス対策ソフトをインストールさせようとする）をした会社とその関係者に対し、15 U.S.C. § 53(b)に基づき、付随的な救済として、金銭払い戻し、原状回復、契約取消し、不当利得吐き出しなどによる消費者に対する賠償と、そのための会社の財産保全等を含む暫定的インジャンクションと恒久的インジャンクションの申立てをし、それが認容された事例）や、FTC v. John Beck Amazing Profits LLC, 888 F. Supp. 2d 1006 (C.D.Cal. 2012)（電話販売や番組風コマースによる詐欺的商法により摘発と制裁金納付を繰り返してきた会社とその関係者に対して、当該違反履歴、他の商品への応用可能性、違反の重大性や継続性、関係者の関与の程度を考慮して、電話販売への従事、参加、他社の電話販売への助力及び番組風コマースの作成流布の恒久的禁止、遵守報告書提出と記録の保管、顧客情報の破棄を命ずるインジャンクションと、不正所得返還が命じられた事例）がある。

政府の黙示的訴権に対する消極論としては、

- (1) 私人Aの違法行為により私人Bらが損害を受けているとしても、これだけでは必ずしも、政府が損害を受けていることにはならず、連邦裁判所における原告適格に必要とされる《事実上の損害》が充たされない⁽⁴⁶⁾。(連邦裁判所における原告適格と事実上の損害の要件についての詳細は後で検討する)
 - (2) 議会が法律で行政権限遂行訴訟に関する規定を定めなかったということは、政府へ訴権を付与する意図がなかったことを意味する。にもかかわらず、黙示的訴権を認めることは、執行部が議会を介さずに裁判に訴えるもので、《権力分立》を危うくする⁽⁴⁷⁾。
- という2つがある。

しかし、1860年代後半、最高裁判所は、法を執行するという執行部の義務を、名目上は財産権主体としての政府の利益を守るための黙示的訴権に読み込むようになってきた⁽⁴⁸⁾。例えば、私人が政府から譲渡を受けた土地の一部が、他者に誤って二重譲渡され、公有地譲渡証書が発行されてし

⁽⁴⁶⁾ Note, *Protecting the Public Interest: Nonstatutory Suits by the United States*, 89 YALE L. J. 118, 124-125 (1979).

⁽⁴⁷⁾ *Id.* at 125. なお、連邦裁判所がコモン・ローに基づく刑事裁判管轄権を有しない(連邦におけるコモン・ロー上の犯罪は認められない)ことを確立した *United States v. Hudson & Goodwin*, 11 U.S. (7 Cranch) 32 (1812) は、法への服従を確保することにより公益を達成するための訴権を創設することは、裁判所ではなく、議会の役割であることを示唆したものであるとみなすべきであるとの見解があった Edward A. Hartnett, *The Standing of the United States: How Criminal Prosecutions Show That Standing Doctrine Is Looking for Answers in All the Wrong Places*, 97 MICH. L. REV. 2239, 2255 (1999). このような考えによれば、行政権限を遂行するために、個別法の明文で認められていない訴権(黙示的訴権)を、裁判所が認めることは、権力分立に反するもので、妥当ではないということになる。

⁽⁴⁸⁾ Davis, *supra* note 6 at 21.

まったという事例において、最高裁判所は、合衆国にその取消しを求める黙示的訴権を認めている⁽⁴⁹⁾し、詐欺により公有地の譲渡を受けた者を相手に、譲渡の取消しを求める訴訟を提起し、遂行することは、法務総裁の権限に属するとして黙示的訴権が認められている⁽⁵⁰⁾。これらは合衆国自らの財産上の権利の保護を目的とした訴訟というより、公有地払い下げによる国土開発という行政目的を遂行するための訴訟としての性格が色濃い。

また、特許の取得が詐欺によるものであるとして、合衆国がベル電話会社とアレクサンダー・グラハム・ベルを相手に、特許の取消し等を求めた訴訟でも、合衆国がこのような訴訟を提起できるかが争点の1つとなったが、最高裁判所は、この訴訟を適法であるとし、その際、「合衆国が本特許事件に関与する権利の根幹にあるのは、詐欺により取得された特許の保有から公衆を保護する義務である」⁽⁵¹⁾と判示している。

このような先駆的判決を経て、行政権限遂行訴訟にかかる行政の黙示的訴権を広範に認めたとも解しうる、次の判決が下されることになる。

【15】 *In re Debs*, 158 U.S. 564 (1895)

1894年7月2日、地区検察官が、法務総裁の指示に基づき、ブルマン車両会社の労働争議に関連して、いわゆる同情ストライキを指揮していたアメリカ鉄道労働組合の指導者である Debs らを被告として、連邦裁判所に、州際通商を阻害する行為の差止めを求める訴えを提起した。被告らの共謀に基づく行為により、シカゴ等鉄道沿線の経済活動、郵便の輸送、消費者に対する食糧の流通等に支障が生じているとの原告の主張に基づき、裁判所は Debs らにさまざまな行為を禁止するインジャンクションを発した。この事件は、

(49) *Hughes v. United States*, 71 U.S. (4 Wall.) 232, 236 (1866).

(50) *United States v. San Jacinto Tin Co.*, 125 U.S. 273 (1888).

(51) *United States v. Am. Bell Tel. Co.*, 128 U.S. 315, 367 (1888).

インジャンクションに反したとして、裁判所侮辱で拘禁された Debs らが、人身保護令状の申立てをしたものである。

最高裁判所は、以下のように述べて、インジャンクション及びそれに対する違反について科された裁判所侮辱を支持し、人身保護令状の申立てを拒けた。すなわち、この事件においては、①連邦政府が州際通商・郵便への暴力的侵害を防止するために直接的介入をする権限を有するか、②権限を有する場合、裁判所は、それを実現するために、インジャンクションを発する権限を有するかということが問題となる。連邦憲法により、州際通商の規制と、郵便制度の創設運営が、連邦（議会）の（立法）権限とされており、議会はこれに基づき、州際通商について様々な立法を行ってきた。州際通商と郵便に関する権限を連邦政府が行使し続けてきたし、この権限は立法権の行使と刑罰という形でしか果たし得ないわけではなく、地方公共団体が企業に対してトラックを路上に放置することの禁止を求めた事例（*Borough of Stamford v. Stamford Horse R. Co.*, 56 Conn. 381, 15 Atl. 749）などにみえるように、パブリック・ニューサンスは、公的機関あるいは私人の提起する訴訟におけるインジャンクションにより除去されるべきものとされてきた。政府が本訴訟につき、原告として出訴する利益を有することは疑いえない。政府は郵便につき、財産上の権利を有しており、それを保護することは本訴訟の目的の1つである。さらに、公共の福祉はたびたび原告適格を基礎付けるものとして扱われてきた。合衆国が詐欺により取得された公有地譲渡証書の取消しを求めた *U.S. v. San Jacinto Tin Co.*, 125 U.S. 273 (1888) や詐欺により取得された特許の取消し等を求めた *U.S. v. American Bell Tel. Co.*, 128 U.S. 315 (1888) も、合衆国自身の財産権保護ではなく、公益を保護するための訴訟であった。合衆国は、単なる私人間の争いに介入することはできないが、国家について配慮すること、すべての私人に共通の利益を保証することについて憲法上の義務を負っており、政府の金銭上の利益に関係なくとも、訴訟に関わることは妨げられない。水路や道路の通行妨害はパブリック・ニューサンスであり、

政府による除去の対象となるし、それに対してインジャンクションが求められた先例もある。例えば、*Coosaw Min. Co. v. South Carolina*, 144 U.S. 550, 12 Sup. Ct. 689は、州が領域内の航行可能な河の底にある燐灰岩の採取の禁止を求めたものだが、連邦裁判所は請求を認容し、本裁判所もこれを是認している。交通手段は発展してきたし、これからも発展するだろうが、州際通商権限に服することにはかわりはない。連邦や州が、インジャンクションにより、交通妨害に対する救済を求めることはめったにないが、これは地方公共団体が交通妨害を排除しうるからであり、このような場合、エクイティ裁判所の出る幕はないというだけのことである。本件においては、さまざまな方面へ大きな影響が生じており、その緊急性に鑑み、裁判所は可能な手段を尽くすべきである。なお、原告らが刑事裁判に付されるかも知れないということは、インジャンクションを発する妨げにならないし、裁判所侮辱により拘禁されても陪審裁判を受ける権利を侵害するものではない。

この判決をどのように評価すべきか、また、この判決の射程をどのように解すべきかは、非常に難しい⁵²⁾。まず、政府が私人の違法行為を抑制するために、インジャンクションを求めることができるとしても、この事件でインジャンクションの対象となった「ストライキ」が、法のどのような

52) Note, *Nonstatutory Executive Authority To Bring Suit*, 85 HARV. L. REV. 1566, 1569-1570 (1972)は、この判決の射程について最も広い見方は、①公衆全体に影響を与えるのであれば、執行部は憲法の規定の執行を訴求することができると解するものであるという。それ以外に、②州際通商条項など、この判決で言及された規定に限り、訴権が認められるというもの、③憲法の条項にかかる緊急事態に限られるとするもの、④州際通商上の緊急事態に限られるとするもの、⑤判決が議会による州際通商条項の規制に言及しているところから、議会が積極的な立法活動を行っている憲法条項に限られるとするものの、少なくとも5つの見解がある、とする。

規定に照らして違法といえるのかが、判然としない⁽⁵³⁾。さらに、この「ストライキ」が何らかの法に照らして《違法》とみなしうる行為であったとしても、個別法の規定なしに、連邦政府の訴権・原告適格を認めうる根拠がどこにあるのかという問題が残る⁽⁵⁴⁾。

このような問題があることに加え、この判決以降、政府の黙示的訴権が広く認められるようになった訳ではないことを考え合わせると、*In re Debs* 判決の意味については、「国家的緊急時」(dire nationwide emergency) にこの種の訴訟が認められる旨をいったものであるという理解⁽⁵⁵⁾が妥当ではないだろうか。そうであるとすれば、この判決の射程は極めて狭いことになるだろう⁽⁵⁶⁾。

⁽⁵³⁾ 堀澤前掲注(5)自治研究93巻11号・85頁も「本件ストライキを違法な行為と評価するための法源は判然としない。……連邦議会 [は]、本件のようなストライキを規制する立法を実際に制定していない。このため、私人によるストを違法と評価するための制定法を見出すことは困難である」とした上で、「そこで、本件は、制定法ではなく、コモン・ロー上の実体法に頼ったのではないか、ということが考えられる」としている。

⁽⁵⁴⁾ Henry P. Monaghan, *The Protective Power of The Presidency*, 93 COLUM. L. REV. 1, 65 (1993) は、次のようにいう。すなわち、州際通商条項は州の行為に対する制限である。州際通商を阻害する私人の行為が、独占禁止法に違反するということはあっても、州際通商条項に違反するということはない。さらに、州際通商を阻害することが、既存の連邦法に違反するとしても、執行部が裁判に訴える原告適格を有する所以はどこにあるのか。

⁽⁵⁵⁾ *United States v. City of Philadelphia*, 644 F.2d 187, 209 (3d Cir. 1980), Davis, *supra* note 6 at 21, SISK, *supra* note 6 at 509.

⁽⁵⁶⁾ *In re Debs* 判決に類すると思われるものとしては、*United States v. Brand Jewelers, Inc.*, 318 F. Supp. 1293 (S.D.N.Y. 1970) (経済的に不利な状況にある被告を相手とする欠席判決を得るために、長年にわたって、欺瞞的な令状送達 (sewer service) を行っていた宝石商に対して、合衆国がインジャンクション等を求めて出訴した事件。地方裁判所は、連邦政府は(1)州際通商に対する阻害を除去する権限、及

さらに、*In re Debs* 判決以降、これに従って訴権を認めた事件と、その射程を制限することで訴権を否定した事例があるが、法律の規定に基づかない政府の訴権・原告適格については、不確実性と混乱があり、政府の訴権を否定する方向に働く《現実の損害》や《権力分立》が適用される事件と、そうでない事件の判別につき、裁判所は十分な説明ができていない⁽⁵⁷⁾という見解が当を得たものであるように思われる。

黙示的訴権が認められた事例

それでは、*In re Debs* 判決以外に、行政権限遂行訴訟にかかる政府の黙示的訴権を認めた判決には、どのようなものがあるのだろうか。

まず、河川における障害の除去を目的とした、以下のような訴訟がある。

【16】 *Sanitary Dist. of Chicago v. United States*, 266, U.S. 405 (1925)

この事件は、合衆国が、シカゴ衛生区 (*Sanitary District of Chicago*) を相手に、同区によるミシガン湖からの引水が、湖沼河川の水量の低下を招き、水運の障害になるものとして法律で禁止されている行為にあたるとして、陸軍長官 (*Secretary of War*) の許可した毎分25万平方フィートを超える引水の差止めを求めたものである。

び(2) *due process of law* によることなく、「国家の行為」(‘state action’) を通じて行われている財産権侵害を正す権限を有しているので、本件における連邦政府の原告適格は認められるべきであると判示した)、*United States v. City of Shreveport*, 210 F. Supp. 36 (W.D. La. 1962), *aff’d*, 316 F.2d 928 (5th Cir. 1963) (シュリーブポート市の所有する空港の休憩室と当該施設の一部を賃借して営業しているレストランにおいて体色による差別が行われているとして、合衆国が州際通商条項に基づき、これらを止めるように求めるインジャンクションの申立てをし、これが認められた事例) がある。

⁽⁵⁷⁾ Note, *supra* note 46 at 122-127 (1979).

最高裁判所は、合衆国の有する通商および水運への規制権限、外交権限（条約によって、合衆国とカナダ自治領の国境となっている川の水量増減等については、国際共同委員会（International Joint Commission）の合意を要する旨が定められていた）に基づき、合衆国の原告適格が認められるとした上で、インジャンクションの申立てを認容した。

【17】 *Wyandotte Transportation Co. v. United States*, 389 U.S. 191 (1967)

この判決は、合衆国が、過失により沈没した船舶の所有者等に対して、撤去の義務を負うことの確認を求めた事件（*United States v. Cargill, Inc.*）と、合衆国自身が撤去した沈没船につき、これが過失による沈没であるとして、船舶所有者等に撤去費用の償還を求めた事件（*United States v. Wyandotte Transportation Co.*）につき、合衆国がこのような救済を求めることができるかにつき判断したものである。地方裁判所は、これらを併合した上で、合衆国は沈没した船舶につき責任を負う者に対する对人的権利を有さず、積み荷や船舶に対する対物的権利を有するに留まると判示したが、控訴裁判所は、1899年河川港湾法（*Rivers and Harbors Act*. 以下、「法」という。）に基づき、合衆国は、沈没船につき責任を有する者に、インジャンクション若しくは宣言的救済又は損害賠償を求めることができると判示した⁽⁵⁸⁾。

最高裁判所は、以下のように判示して、控訴裁判所の判決を是認した。すなわち、法15条は、①航行可能な水路において、故意または過失により船舶等を沈没させること等を違法であるとし、②事故により難破沈没した船舶等につき、撤去または廃棄までの間、沈没場所等にブイ等を設置しておくことは所有者等の義務であり、その懈怠は違法であるとし、③沈没船等の撤去を開始し完遂することは所有者等の義務であり、その懈怠は船舶等の廃棄とみなされ、その場合、合衆国による撤去の対象となる旨を定めている。上告人

⁽⁵⁸⁾ *United States v. Cargill, Inc.*, 367 F.2d 971 (1966).

(被告)は、①に該当することは認めつつ、このような場合の救済は、当該船舶を廃棄されたものとみなし、合衆国がこれを所有者への補償なしで破壊、撤去、売却することができること(法19条所定)と、法15条違反行為に刑罰を科しうること(法16条所定)に留まると主張し、法10条違反の制裁にかかる法12条がインジャンクションによる救済を定めているのに対して、法16条19条等にそのような規定がないことから、議会がインジャンクションによる救済を認める意図がなかったことは明らかであると主張している。本裁判所は、このような解釈に与しない。議会に不注意により沈没した船舶の所有者の責任を免除する意図があったとは認められず、法15条所定の救済と手続が排他的ではなく、合衆国は他の救済も利用しうるものと解される。憲法1章8条に基づき議会が制定した本法は、連邦水路の障害の防止を目的としており、「その第一の受益者でないとしても、その主たる受益者は政府そのものである(a principal beneficiary of the Act, if not the principal beneficiary, is the Government itself)。……確立された判例によれば、合衆国はその利益を保護するために訴訟を提起することができるのが原則である。……保護を求められた政府の利益につき、法律で刑事罰を科しうる旨が定められている場合でも、この原則が適用されなくなるわけではない。……刑罰法規違反に基づき、私人が当事者として提起される民事訴訟における諸判決は、その旨を示している」⁽⁵⁹⁾。このような訴訟を政府が提起できないとする理由はない。16条の罰金と政府の船舶に対する対物的権利では、船舶撤去の費用を賄うに足りないし、本法の規定も本件における請求を妨げるものではないとして、控訴裁判所の判決を是認した。

【17】に顕著なように、河川等の管理にかかる訴訟⁽⁶⁰⁾は、政府が財産権主

⁽⁵⁹⁾ Wyandotte Transportation Co. v. United States, 389 U.S. 191, 201-02 (1967).

⁽⁶⁰⁾ 本文であげたもの他、United States v. Republic Steel Corp., 362 U.S. 482 (1960)

体として提起する訴訟にかなり近い⁽⁶¹⁾。合衆国が、合衆国からの補助を得て、州により設置管理されている郵便輸送道路に排水溝を掘削した者に対し、その差止めを求め、それが一部認容された *Babcock v. U.S.*, 9 F.2d 905 (7th Cir. 1925) も、これに類するものと考えてよいだろう。

行政権限遂行訴訟にかかる黙示的訴権が認められた他の例としては、許可にかかる事例がある。許可の取消しは、処分のみで効力を発し、別途強制執行する必要はない。許可が取り消されたにもかかわらず、許可を要する行為を止めない場合、刑罰により対処するのが通例であるが、政府がインジャンクションを求めたのが、以下の事例である。

【18】 *United States v. Gilbert*, 58 F.2d 1031 (M.D. Pa. 1932)

この事件は、合衆国が、ゲティスバーグ国立軍事公園ガイドの許可を取り消されたにもかかわらず、ガイド業務を継続した者に対して、当該行為の差止めを求めたものである。暫定的インジャンクションが発せられた後、ペン

(合衆国が、カルメット川 (Calumet River) に、工場排水を放出していた会社を相手に、水深21フィートを回復するために当該会社に命じられる廃棄物除去にかかる条件を付した、陸軍工兵隊長 (Chief of Engineers of the Army) の許可を得ることなしに、固形産業廃棄物を処分することの差止めを求めた訴訟。最高裁判所は「本裁判所は、議会が明示の権限を付与していない場合でも、法務総裁は訴訟を提起できると解する。判断基準は、合衆国が保護あるいは擁護すべき利益を有しているか否かである。本法10条はインジャンクション発給にかかる合衆国の利益を明確に定めている。それはインジャンクションによる五大湖の水深の維持である」*id.* at 492として、合衆国の訴権を認めた)がある。

(61) 【17】の訴訟につき、*United States v. City of Philadelphia*, 644 F.2d 187, 216 n.14 (3d Cir. 1980) や *Oliver A. Houck, Rising Water: The National Flood Insurance Program and Louisiana*, 60 TUL. L. REV. 61, 151 n.527 (1985) は、行政権限遂行のための訴訟であると解するが、*Davis, supra* note 6 at 35 は財産権主体としての合衆国による訴えと解するべきであるとする。

シルバニア中部地区連邦地方裁判所は、許可制を定めた規則は有効であり、治安判事の裁判により罰金を科すことができる旨の法律の規定があるものの、多重起訴を招くため、適切な救済手段とは言えないとして、恒久的インジャンクションの申立てを認容した。

許可を要するとされているにもかかわらず、許可を得ずに国立公園内で旅客運送をしていた者を相手に、国立公園局長 (Director of the National Park Service) から許可証を得ることなく旅客運送をすることの差止めを、合衆国が求めた *Robbins v. United States*, 284 F.39 (8th Cir. 1922) も、これに類するものと考えていいだろう。この判決で、裁判所は、国立公園が合衆国の重要な財産権にかかるものであり、さらに、公園内を旅行する公衆の保護にかかる国家政策にかかわるものでもあると指摘しているが、国有財産との関連がインジャンクションの可否にどれほど影響を与えたのか (通常の無許可営業者に対しても同種の訴訟が認められるのか) については、明確とはいえない⁽⁶²⁾。

(62) 財産権主体としての政府と全く関わりなく、個人の行為を禁止する旨のインジャンクションにかかる黙示的訴権が認められた事例としては、連邦預金保険公社が、債務報告書において、さらに行政機関に対しても、虚偽陳述をした銀行頭取に、取締役としての職務遂行を禁止する暫定的インジャンクションを発するように求めた *Federal Deposit Insurance Corporation v. Mallen*, 661 F. Supp. 1003 (N.D. Iowa 1987) がある。地方裁判所は、不誠実または明白な信託義務違反により有罪になったものが銀行の業務に関わることは連邦預金保険法で禁止されており、有罪とは上訴を尽くした場合をいうものではなく、このような規定はデュー・プロセスに反するものではないとした上で、「連邦行政機関は、明文によりインジャンクションの申立てをする権限を与えられておらず、法律が他の救済を定めている場合であっても、議会の意図を執行するためにインジャンクションを得ることができる」 *id.* at 1010 として、銀行に対して、*Mallen* を取締役、職員、被用者として務めさせること、*Mallen* に対して、銀行の取締役等を務めることを差し止める暫定的インジャンクションを発した。

黙示的訴権が認められなかった事例

他方、行政権限遂行訴訟にかかる政府の黙示的訴権が認められなかった例としては、次のようなものがある。

【19】 United States v. FMC Corp., 717 F.2d 775 (3d Cir. 1983)

この事件は、特許権侵害に関する和解等を特許・商標局に届け出ることを義務付けた規定への違反を理由に、合衆国が、法令に明文の根拠がないにもかかわらず、当該特許が法的効力を有しないことの確認と特許権行使の差止め (a declaration that ... patent be denominated “permanently unenforceable,” and an injunction enjoining the patent’s enforcement) を求める訴訟を提起することができるかが問題となったものである。

第3巡回区控訴裁判所は、法律によって定められた権利の執行方法を規定することは立法者の役割であり、黙示的訴権を認めることは、裁判所がこのような立法者の権限を侵すことになりかねないので、私人によると、合衆国によるとにかかわらず、議会に黙示的訴権を付与する意図があったかどうか問われるべきであるとした上で、合意等が届け出られなかったときは、合意等や特許の法的効力がないものとみなされるとの規定は、特許権侵害にかかる当事者の利益の保護を主たる目的とするものであること、前記規定には執行や救済についての定めはなく、特許権侵害訴訟における抗弁となること予定されていると解されることから、合衆国が特許権無効を求める黙示的訴権を有するとは認められないと判示した。

【20】 Fla. Dep’t of Business Regulation v. Zachy’s Wine & Liquor, Inc., 125 F.3d 1399 (11th Cir. 1997)

この事件は、フロリダ州が、Webb-Kenyon Act (27 U.S.C. § 122. 州による酒類規制を保護するため、移入州における酒類規制に違反するような酒類の受領、所有、販売等を意図してなされる、州間の酒類移入を禁止した連邦法)

に基づき、フロリダ州法に反して、州外から酒類の通信販売を行っている業者に対して、当該販売を中止するように命ずるインジャンクションを求めて、連邦裁判所に出訴したものである。

第11巡回区控訴裁判所は、黙示の訴権が認められるかどうかの判断要素として、Cort v. Ash, 422 U.S. 66, 78 (1975)の提示した、①原告が法律により保護されている特別の利益を有する者にあたるか、②当該救済を付与する立法者の意図が明示的あるいは黙示的に示されているか、③原告に当該救済を付与することが法の目的にかなうか、④訴権が基本的に州の関心にかかるもので、その訴権は州法の規律するところに委ねられてきたものであり、連邦法のみをもとにして訴権を認めることが適切といえるか、という4つの要件をあげた上で、最も重要なのは議会の意図であるところ、立法経緯（関連法律のそれも含む）から、議会に州の訴権を認める意図があったとはいえないとして、訴えを却下した原判決を是認した。

両事例とも、〈法律に訴権を認める規定がなかったのは、議会がその種の訴訟を認める意図がなかったからである〉ということを理由付けとしている。さらに、【20】はCort v. Ash, 422 U.S. 66 (1975)の基準をあげている⁽⁶³⁾が、この事件は、連邦官職にかかる選挙運動へ会社の資金を支出することを禁じた連邦法に違反したとして、株主が会社とその取締役に対して、インジャンクションと派生請求（derivative claim）としての損害賠

(63) 同じくCort v. Ash判決の4要素をあげて、行政権限遂行にかかる黙示の政府訴権を否定したものとして、United States v. Parish of St. Bernard, 756 F.2d 1116 (5th Cir. 1985)（合衆国が、ルイジアナ州の地方公共団体を相手に、全国洪水保険法（National Flood Insurance Act）に基づく全国洪水保険プログラム上の義務を履行すべき旨のインジャンクションの発給を求めたが、裁判所は黙示の政府訴権を否定した事例）がある。

償を求めたところ、最高裁判所が、上記資金提供禁止規定は株主による派生的損害賠償請求の訴権を認めたものではないと判示したものであり、政府の訴権についてのものではない。にもかかわらず、この判決があげられているのは、黙示的訴権の有無を《議会の意図》にかからしめることを強調するためのように思われる。

法律の規定する救済とは異なる救済の可否

前記【17】もそうであったが、黙示的訴権の問題には、法律が一定の救済を規定している場合に他の救済を求めることができるか（例えば、法律がある違法行為につきインジャンクションによる救済を求めることができる旨を明示している場合、当該違法行為について、法律に明示されていない原状回復による救済を求めることができるか⁽⁶⁴⁾）という形でも問題になる。これについては、以下のような事例がある。

【21】 United States v. Alameda Gateway Ltd., 213 F.3d 1161 (9th Cir. 2000)

この事件は、合衆国工兵隊が港へ船回し場を設置するために栈橋を除却し、その費用を栈橋の所有者に請求したものである。地方裁判所は原告勝訴の略式判決を出したので、所有者が控訴した。第9巡回区控訴裁判所は、栈橋は1899年港湾利用法（River and Harbors Appropriation Act of 1899）における障害物に該当するとした上で、同法12条は、合衆国が違法な構

(64) まさに、このようなことが問題となった事例として United States v. Lane Labs-USA Inc., 427 F.3d 219 (3d Cir. 2005) がある。この事件で、第3巡回区控訴裁判所は、連邦食品医薬品化粧品法（Federal Food, Drug, and Cosmetic Act）の管轄権に関する条項（21 U.S.C. § 332(a)）に、同法違反者に対して消費者への原状回復（restitution）を命じる旨の明文の規定はないが、この条項に基づき地方裁判所はエクイティ上の権限を行使しようと解されること、同法が消費者の経済的利益の保護を目的としていること等を理由に、原状回復を命じた地方裁判所の判決を是認した。

造物につき、インジャンクションにより除却を求めることができると規定し、合衆国自らが除却をして、費用を請求することを認めた規定はないものの、United States v. Republic Steel Corp., 362 U.S. 482 (1960)やWyandotte Transportation Co. v. United States, 389 U.S. 191 (1967)によれば法律に明記された救済以外の救済も認められうること、法律がインジャンクションにつき規定していることはより迅速な自力救済も黙示的に認められるものと解されることなどを理由に、除却と費用請求も認められると判示した。

[22] United States v. Seminole Tribe, 45 F. Supp. 2d 1330 (M.D. Fla. 1999)

この事件は、合衆国がセミノール部族政府を被告として、法律に反する賭博行為を差し止めるインジャンクションの申立てをしたものである。部族政府は、問題とされている行為が禁止されている賭博にあたらぬ、仮にそれにあたるとしても、執行方法は、全国インディアン賭博委員会による民事罰(25 U.S.C. § 2713所定)あるいはインディアン賭博規制法 (Indian Gaming Regulatory Act)、ジョンソン賭博機器法 (Johnson Gambling Devices Act)、組織犯罪取締法 (Organized Crime Control Act) に基づく刑事罰によるべきであると主張した。フロリダ中部地区地方裁判所は、18 U.S.C. § 1166により、連邦法で認容された賭博を除き、賭博の規制にかかる州法がインディアン居住地にも適用されること、部族が賭博を行っているフロリダ州の州法は、州法で禁止された賭博をパブリック・ニューサンスと定め、刑事罰の他に、インジャンクションによる救済が可能である旨を明記していることを指摘した上で、部族政府の却下申立てを斥けた。

[22] のように、個別法に刑罰規定や民事罰 (制裁金) の規定がある場合に、裁判所に当該行為を禁止するインジャンクションを求めることができるかという問題は、〈個別法が定める以外の救済を求めることができるか〉というより、〈個別法に処分規定やその執行規定がないにもかかわらず

ず、インジャンクションを用いてこれを強制することができるか」という問題と捉えた方がいいようにも思われる。【17】や【22】の事例をみると、《個別法に定められていない訴訟の可否》と《個別法に定められていない救済の可否》を厳密に区別することはできないといってよいだろう。

5 私人代理訴訟

私人の自由や権利が侵害されている場合、政府が当該私人に代わって、私人の権利救済のために提起する訴訟においては、①連邦裁判所における原告適格につき「事実上の損害」が求められ、「第三者の利益の主張」が原則として認められていないこと、②英米法においては国父訴訟（*parens patriae* suit）の伝統があり、一定の場合に、政府が国父としての資格で私人の代理となってその権利を擁護するための訴訟を提起することが認められてきたことという相反する2つの要素が問題となる。これに加えて、先に見た③議会が法律で訴権を創設していないのに、裁判所が黙示的訴権を認めるのは、憲法における権力分立に反するのではないかということも絡んで、状況に応じて、私人代理訴訟の可否が決められることになるのである⁽⁶⁵⁾。

本節では、政府の原告適格と国父訴訟について確認した後、私人代理訴訟にかかる判例の検討に進んで行くことにする。

「事件又は争訟」と原告適格

アメリカ合衆国憲法3章2条1項は、連邦裁判所の裁判管轄権が及ぶ

(65) Davis, *supra* note 6 at 23は、私人代理訴訟にかかる「判例法における結論は、奇怪とまではいえないにしても、すっきりしているとは言い難い」としているが、まさにその通りであるように思われる。

事項について定めているが、これらはすべて「事件又は争訟」(case or controversy)に限られている。提起された訴訟が「事件又は争訟」にあたらない場合、連邦裁判所は、それについて法的判断を示すことはできない。連邦裁判所が、勧告的意見(議会や大統領などから出される、事件又は争訟に関わらない法律問題について、裁判所が示す見解)を出すことができないとされているのも、それが「事件又は争訟」にあたらないからである。

この「事件又は争訟」の要件を、裁判にかかる当事者にあてはめたものが、原告適格である。まず、連邦裁判所において、訴訟を提起するには、

(1)「事実上の損害」(injury in fact)を被っていること。

なお、損害は「具体的で、個別化されており、現実のあるいは差し迫った」(concrete, particularized, and actual or imminent)⁽⁶⁶⁾もの、あるいは、「明確かつ明白」(distinct and palpable)なものでなければならず、「抽象的」(abstract)又は「不確定」(conjectural)「仮定的」(hypothetical)であってはならない⁽⁶⁷⁾とされている。

(2)損害は、違法と主張されている被告の行為に「相当程度、起因する」(fairly traceable)ものであること(起因性)

(3)原告にとって有利な判決により、損害が「救済される可能性がある」(likely to be redressed)こと(救済可能性)

が必要とされる⁽⁶⁸⁾。

また、以上の(1)~(3)の要件が充たされ、連邦裁判所が裁判権を行使することができる場合であっても、裁判所は、

(4)原告以外の第三者の利益を主張するものである場合

(66) Davis v. Federal Election Comm'n, 554 U.S. 724, 733 (2008).

(67) Allen v. Wright, 468 U.S. 737, 751 (1984).

(68) Bennett v. Spear, 520 U.S. 154, 162 (1997).

原告は自らの権利利益にかかる主張をすべきであるが、自ら事実上の損害を被っている原告が、裁判において例外的に第三者の利益をも主張できる場合がある。例外にあたる場合⁽⁶⁹⁾としては、①第三者が自らの権利利益を主張することが実質的に妨げられており、原告が第三者の利益を主張することが適切な場合⁽⁷⁰⁾、②原告と第三者の利益に同一性が認められる場合⁽⁷¹⁾、③過度の広範性の法理に該当する場合⁽⁷²⁾がある。

(5)原告以外にも広く共有されている一般的苦情 (generalized grievances) を申し立てるものである場合

(6)原告が依拠している法により保護されている「利益の範囲」(zone of interests)にある請求でない場合

(69) ①～③の分類は ERWIN CHEREMINSKY, FEDERAL JURISDICTION 89-95 (7th ed. 2016) によった。

(70) 例えば、Eisenstadt v. Baird, 405 U.S. 438 (1972) (医師又は薬剤師による既婚者に対する交付以外の避妊具の交付を重罪とするマサチューセッツ州法に違反して起訴された被告は、個人が避妊具を入手・使用する権利について主張することができる)。

(71) 例えば、Craig v. Boren, 429 U.S. 190 (1976) (18歳未満の女性と21歳未満の男性には、ビールを販売してはならないとするオクラホマ州法が争われた事件。最高裁判所は、ビール販売許可を有する者は、この禁止規定により経済的損失を被り、これに従わなければ、制裁を受け、許可を取り消されることになるため、憲法3章の「事件又は争訟」の要件を満たし、「販売者又はそれと同様の地位にある者は、その市場又は事業にアクセスしようとする第三者の権利の代理人として、その業務の制限を阻止することが許されるのが通例である」*id.* at 195と判示)。

(72) 過度の広範性の法理とは、表現規制立法が過度に広範である場合、それが被告に適用される限りでは合憲であっても、憲法上保護されるべき表現へ萎縮の効果を及ぼすため、文面上無効となるというものである。これに該当する例としては、Secretary of State of Maryland v. J.H. Munson Co., 467 U.S. 947 (1984) (資金調達会社が、慈善団体は収入の75%以上を慈善目的に使用しない限り、募金活動を行ってはならないとするメリーランド州法を争った訴訟で、原告はこの法が合衆国憲法修正1条に違反すると主張できると判示)。

には、「裁判所の自発的制限」(judicially self-imposed limits)により、訴訟を却下することができる⁽⁷³⁾こととされている。

(1)～(3)は「事件又は争訟」に基づく、憲法上の要件であり、議会が制定法によりこれらの要件を廃棄する(事件性を欠いているのに出訴を認める)⁽⁷⁴⁾ことはできないし、裁判所や相手方当事者がこれを免除することもできない。

ただし、議会は事実上の損害の決定に影響を与えることはできる。制定法が法的権利を創設すれば、その権利の侵害は原告適格を基礎付けることになる⁽⁷⁵⁾。また、議会が法律においてある損害——例えば、美の享受にかかる(aesthetic)損害——を行政決定の基準とすれば、当該損害を被った市民は、当該決定を争う原告適格を有すると主張しうる⁽⁷⁶⁾。

これに対して、(4)～(6)は一般に自制的(prudential)な考慮要素といわれ、「他の政府機関が取り組むことがよりふさわしく、個人の権利保護のために裁判所が介入することが不必要であるにもかかわらず、公共一般における重要性を有する抽象的問題について裁判所が判断をすることを回避するために設けられた……連邦上訴審実務における……準則」⁽⁷⁷⁾であり、憲法により課せられた要件ではないので、議会は法律によってこれを覆すことができるし、裁判所は個々の事件においてこれを適用しない裁量権を

⁽⁷³⁾ Allen v. Wright, 468 U.S. 737, 751 (1984).

⁽⁷⁴⁾ 例えば, Muskrat v. United States, 219 U.S. 346 (1911)では, 連邦議会がインディアンへ土地を割り当て譲与した法律が合憲であることを確認するための提訴を認める規定を設け, これに基づいて提起された訴えが, 事件又は争訟の要件を欠くとして, 却下された。

⁽⁷⁵⁾ Havens Realty Corp. v. Coleman, 455 U.S. 363, 374 (1982).

⁽⁷⁶⁾ PETER L. STRAUSS, ADMINISTRATIVE JUSTICE IN THE UNITED STATES 430 (3d ed. 2016)。

⁽⁷⁷⁾ United States v. Windsor, 570 U.S. 744, 757 (2013).

有する。

上記(1)～(6)のうち、政府の訴権・原告適格、とりわけ、私人代理訴訟との関係で問題となるのは、主として、(1)の「事実上の損害」と(4)の「第三者の利益主張の制限」である⁽⁷⁸⁾。

政府訴訟4類型の「事件又は争訟」性と政府の原告適格

政府が提起する財産権等保護訴訟、権限侵害等排除訴訟、行政権限遂行訴訟の「事件又は争訟」性、あるいは、これらの訴訟における政府の原告適格については、それほど問題とされていない。そのため、前節まではこれらについてあまり検討してこなかったが、政府が提起する私人代理訴訟の「事件又は争訟」性や原告適格と対比させるため、ここで簡単に確認しておこう。

まず、財産権等保護訴訟の「事件又は争訟」性やこの訴訟にかかる政府の訴権・原告適格は、問題なく認められる。政府の財産権等が侵害された場合、私人と同様に民事訴訟を提起できるかについては、連邦裁判制度の最初期において問題にされることがあったものの、その段階で完全に解決され、現在では異が唱えられることはない。

次に、権限侵害等排除訴訟であるが、これについても、訴訟で問題となるのが、私人と共通する《権利》ではなく、政府の《権限》であること

(78) 一般的苦情の申立制限も、政府の訴権・原告適格に関連するもののようにも思われるが、そうではない。「『一般的苦情』というのは……混乱をきたす用語法である……多くの人びとが影響を受けるということが、一般的苦情であることを意味するのではない。一般的苦情とは、原告が政府が法に従って行ったことについて、市民としての関心のみに基づいて、あるいは、違法と主張する政府の支出を差し止めるについて、納税者としての利益しかないのに、訴訟を提起する場合をいう」CHEMERINSKY, *supra* note 69 at 95のであって、例えば、政府が公益を擁護するために提起する訴訟が、一般的苦情に該当するとみなされるわけではない。

を理由に、その「事件又は争訟」性や政府の訴権・原告適格が否定されることはないといってよいだろう。訴えが却下された【5】【7】は、これらが政治的な問題を争うものであることを理由にしている。【9】は原告適格を理由として州の訴えを却下しているが、裁判所がいうように、州が争った受診者保護及び医療費負担適正化法は、個人に義務を課すもので、州に義務を課すものではなく、州がこれと矛盾する州法を制定しても、連邦と州との間に「事件又は争訟」が生ずるわけではない旨を述べたに過ぎない。むしろ、裁判所は、連邦法により、州が法を制定しそれを執行する主権的権限の行使を妨害され、これにより現実の損害を生じさせている場合には、州がこれを争うことを認めているように読める。すなわち、政治的問題という例外はあるものの政府が自らの権限等（主権を含む）が侵害されたとして提起する訴訟は、「事件又は争訟」に該当し、権限等の侵害は原告適格を基礎付ける「事実上の損害」にあたるものとして、政府の訴権・原告適格が認められるのが通例なのである。

さらに、行政権限遂行訴訟についても、その「事件又は争訟」性が問題となることはない⁽⁷⁹⁾し、個別法に根拠規定がある場合には、政府がそのような訴えを提起する訴権・原告適格を有することについては争いがない。個別法に根拠がない場合に、政府が行政権限遂行訴訟を提起できるかが問題となることはあるが、その際に、主として論じられるのは、【19】【20】でみたように、〈議会が法律で訴権を創設していないのに、裁判所が黙示

(79) 曾和俊文「経済規制行政における行政調査の法的統制(1)」法学論叢109巻3号(1981年)51～53頁は、行政機関の発する召喚令状を裁判所が執行するという制度が、*In re Pacific Ry. Comm'n*, 32 F.2d 241 (C.C.N.D. Cal. 1887)で「事件又は争訟」性を欠くと判示され、*ICC v. Brimson*, 154 U.S. 447 (1894)において、同様の制度につき、「事件又は争訟」性が認められたとしている。召喚令状にかかるこのような歴史があるとしても、現時点において、行政権限遂行訴訟の「事件又は争訟」該当性に疑問を呈する見解はないといっていいだろう。

的訴権を認めるのは、憲法における権力分立に反するのではないか」ということであって、「事件又は争訟」該当性や政府の原告適格の有無ではない。これは、《公益》あるいは《行政が適正に執行されることの利益》が妨げられていることが、政府の原告適格を基礎付ける「事実上の損害」とみなされているからであろう。そうでなければ、連邦裁判所における行政権限遂行訴訟は、たとえ個別法に根拠があろうとも、「事件又は争訟」性を欠くものとなり、違憲となってしまうはずだからである。

ところが、私人代理訴訟の場合、政府が原告適格を有するか（あるいは、そもそも政府はこのような訴訟を提起する資格＝訴権を有するか）が、大いに問題になるのである。合衆国あるいは州の一市民が《損害》を被っているからといって、これをもって、合衆国や州が「事実上の損害」を被っているとみなすことはできまい。さらに、私人代理訴訟は、まさに政府が第三者たる私人の個人的利益を主張するものなので、第三者の利益主張の制限の問題も生じる。

《団体の原告適格》と《政府の原告適格》

ただし、原告適格の要件としての「事実上の損害」には、1つの例外あるいはバイパスがある。団体の原告適格に関する法理がそれで、団体は、以下の3つの条件を満たせば、団体そのものが損害を受けておらず、団体自体が原告適格を有しない場合でも、そのメンバーを代表して出訴できる⁽⁸⁰⁾。すなわち

- (a)団体のメンバーがメンバー自身の権利において別途原告適格を有していること
- (b)団体が保護を求めている利益が団体の目的と密接にかかわるものであること

(80) Warth v. Seldin, 422 U.S. 490, 511 (1975).

(c)申し立てている請求と求めている救済の両方につき、訴訟にメンバー個人が参加する必要がないこと

である⁽⁸¹⁾。このうち、(a)は争訟と事件性を確保し、団体の代表訴訟を憲法3章に基づく要件に適合させるために必要とされるもの、(b)は団体が訴訟の結果に利害関係を有し「被告の適切な反対当事者となる」(to serve as the defendant's natural adversary) ことを保証するものである。

(c)は憲法上の要件ではなく、自制的考慮であり⁽⁸²⁾、団体にそのメンバーの利益を代表させることを認める際の「行政上の便宜と効率性」によるものである⁽⁸³⁾。団体の請求の性質又は求められた救済の性質により、裁判所が、損害を受けた団体メンバーの「個々の状況を考慮する」(to consider the individual circumstances) 必要がある場合、裁判所は、通常、団体のメンバーによる訴訟を求め、団体の原告適格を否定する⁽⁸⁴⁾。すなわち、「団体がそのメンバーに代わって裁判所の救済を求める原告適格を有するかは、求めている救済の性格に、かなりの程度、依ることになる。通常の事件において、団体が、宣言的判決やインジャンクション又はその他の将来に向かっての救済を求める場合、救済は、もし、それが与えられれば、実際に損害を受けた団体のメンバーの利益になることが、合理的に推認される。……しかし、団体がメンバーの損害につき賠償を求める」場合、事情は異なる。「損害賠償請求が全メンバーに共通のもので、同程度に全員で

⁽⁸¹⁾ Hunt v. Washington State Apple Advertising Comm'n, 432 U.S. 333, 343 (1977). Friends of the Earth, Inc. v. Laidlaw Environmental Services (TOC), Inc., 528 U.S. 167, 181 (2000), International Union, UAW v. Brock, 477 U.S. 274, 282 (1986) も参照。

⁽⁸²⁾ 自制的な考慮要素であるから、議会は法律でこれを覆すことができる United Food & Commercial Workers Union Local 751 v. Brown Group, Inc., 517 U.S. 544, 557-58 (1996) を参照。

⁽⁸³⁾ *United Food & Commercial Workers*, 517 U.S. at 555-57.

⁽⁸⁴⁾ *International Union, UAW v. Brock*, 477 U.S. at 287.

共有されているものではない」場合、換言すれば「損害が関連する個々のメンバーに固有のもので、損害の事実と程度の両面について、個別的な証明を要する」場合には、「損害賠償の救済を得るためには……メンバーは訴訟の当事者として」相手方の行為の「結果として被った損害を主張しなければならず」、団体は「それに代わって損害賠償請求をする原告適格を有しないのである」⁽⁸⁵⁾。

では、政府の提起する私人代理訴訟につき、このような《団体の原告適格》を認めることはできるだろうか。団体の原告適格が認められる3条件のうち、(a)の「団体のメンバーがメンバー自身の権利において別途原告適格を有していること」は、政府が提起する私人代理訴訟においても認められるとあってよいだろう。

しかし、(b)の「団体が保護を求めている利益が団体の目的と密接に関わるものであること」については、否定的に解する余地が大いにある。この要件で想定されているのは、例えば、環境保護という特定の目的のために結成された環境保護団体が、メンバーの環境上の利益の保護を求めて提起する訴訟のような場合である。最高裁判所は、「団体的」あるいは「代表的」原告適格が認められる理由を、共通の利益を増進するために個人が集まって団体を結成することが認められること、共通の利益の存在により、団体は裁判において、そのメンバーの利益を適切に促進することが予測されることに求めている⁽⁸⁶⁾が、このような性格は特定の目的のために設立された団体に妥当するものである。これに対して、政府が創設された目的は《公共の福祉》や《公益》を擁護するためであると考えられる。公益は私益の積み重ねであるから、政府が市民の個人的利益を主張することは、政府の創設された目的と密接に関わるといえないこともない。しかし、政府

⁽⁸⁵⁾ *Warth v. Seldin*, 422 U.S. at 515-16.

⁽⁸⁶⁾ *International Union, UAW v. Brock*, 477 U.S. at 290.

が創設された目的は公益の擁護にあり、公益ではなく個人の私的利益を擁護する訴訟は、政府の目的と密接に関わるものとはいえないとも考えられる。後者の考えによれば、政府にはそのメンバーたる市民の個人的権利を擁護するための《団体の原告適格》は認められないということになるだろう。

また、私人代理訴訟において求める救済によっては、(c)の「申し立てている請求と求めている救済の両方につき、訴訟にメンバー個人が参加する必要がないこと」も問題になり得るだろう。

後にみる事例で明らかなように、私人代理訴訟にかかる政府の黙示的訴権の有無の判断に際し、これらのことは実際に問題となっているのである。

国父訴訟

原告適格の法理が、政府による私人代理訴訟に否定的に働くものであるのに対して、アメリカ法にはこのような訴訟を基礎付ける法理あるいは伝統も存在する。国父訴訟がそれである。

国父訴訟は、イギリスのコモン・ローにおける「国王大権」に起源を持つものであり、国王大権には、未成年者や心神喪失者など、精神上の問題から自己と自己の財産に適切な配慮ができない者を保護する権利及び責任が含まれていた⁽⁸⁷⁾。

アメリカには国王がないので、これは立法者大権 (legislative prerogative) として認識されることとなった。「国父特権 (prerogative of *parens patriae*) は、それが国王と立法者のいずれに委ねられている

(87) 国父訴訟の起源とアメリカにおける展開については、Alfred L. Snapp & Son, Inc. v. Puerto Rico *ex rel.* Barez, 458 U.S. 592, 600 (1982), Hawaii v. Standard Oil Co., 405 U.S. 251, 257 (1972), G. Curtis, *The Checkered Career of Parens Patriae*, 25 DEPAUL L.REV. 895, 896 (1976)を参照。

にせよ、国家の主権（supreme power）に由来するものであり、人びと（humanity）の利益のため、自らを守ることのできない者の損害を防止するために必要とされる……非常に有益な機能である」⁽⁸⁸⁾と解されてきたのである。

ただし、最高裁判所は、このようなコモン・ロー上のアプローチは、アメリカ法において発展した国父的原告適格の概念にほぼ関係ないものであると指摘している⁽⁸⁹⁾。最高裁判所は、*Hawaii v. Standard Oil Co.*, 405 U.S. 251 (1972)において、国父訴訟はアメリカにおいて著しく拡大されることとなったとし、このような傾向は① *Louisiana v. Texas*, 176 U.S. 1 (1900)に始まったとした上で、国父訴訟の例として、② *Missouri v. Illinois*, 180 U.S. 208 (1901), ③ *Kansas v. Colorado*, 206 U.S. 46 (1907), ④ *Georgia v. Tennessee Copper Co.*, 206 U.S. 230 (1907), ⑤ *People of State of New York v. New Jersey*, 256 U.S. 296 (1921), ⑥ *Pennsylvania v. West Virginia*, 262 U.S. 553 (1923), ⑦ *North Dakota v. Minnesota*, 263 U.S. 365 (1923)をあげている⁽⁹⁰⁾。

①は、テキサス州職員による検疫規則の運用により、ルイジアナ州商人がテキサス州へ商品を移送することが妨げられているとして、ルイジアナ州が、テキサス州等を被告として、前記運用の差止めを求めたもので、最高裁判所は、本件は州の間あるいはある州と他の州の州民の間の争訟とはいえないとして、訴えを却下したものの、この訴訟が州自身の権限や財産権への侵害を争うものではなく、州民が被っている不利益の除去を求める国父訴訟であると解している⁽⁹¹⁾。

⁽⁸⁸⁾ *Mormon Church v. United States*, 136 U.S. 1, 57 (1890).

⁽⁸⁹⁾ *Snapp*, 458 U.S. at 600.

⁽⁹⁰⁾ *Hawaii*, 405 U.S. at 254.

⁽⁹¹⁾ *Louisiana v. Texas*, 176 U.S. 1, 19 (1900).

②は、イリノイ州シカゴ衛生区 (sanitary district of Chicago) が汚水をミシシッピ川に放流したことで、ミズーリ州住民への水の供給に支障を生じているなどとして、ミズーリ州がイリノイ州を被告として、その差止めを求めて提起した事件、③は、カンザス州が、同州における灌漑の妨げになっているとして、コロラド州を相手に、同州によるアーカンソー川からの取水の差止めを求めた事件、④は、ジョージア州が、工場の排出する硫黄性ガスが、同州の地域の大気を汚染し、森林と野菜に大きな損害を与えているとして、その排出禁止を求めた事件、⑤は、ニューヨーク州がニュージャージー州を相手にニューヨーク湾への汚水の排出の差止めを求めた事例、⑥は、ペンシルバニア州が、ウエストバージニア州を相手に、天然ガスの流通制限の差止めを求めた事例、⑦は、ミネソタ州が、ノースダコタ州を相手に、排水によりマスチンカ (Mustinka) 川の流量を増大させることの差止めを求めた事例である。

これらの事例は、「自らを守ることでできない者の損害を防止するため」の訴訟というより、多くの州民に悪影響を与える行為、あるいはパブリック・ニューサンスの差止めを求めるもので、《公益》の侵害を排除するための訴訟と解することもできそうである。実際、②において、最高裁判所は、「州の住民の健康と安寧 (health and comfort) が脅かされている場合、州こそが住民を代表し、擁護するに適切な当事者 (proper party) である」⁹²⁾といている。

①～⑦が、国父訴訟として認識されたのは、《州自体の利益》《州全体の利益》《州民すべてに共通する利益》ではなく、《州の一部地域の利益》《州民の一部の利益》が侵害されているに過ぎないからだろう。①で損害を受けるのは、テキサス州に商品を販売しているルイジアナ州商人等に過ぎない。②ではミズーリ川の水を利用しているミズーリ州民、③ではアー

92) Missouri v. Illinois, 180 U.S. 208, 241 (1901).

カンソー川の水を灌漑に使っているカンサス州民、④では工場の排出物により被害を受けているジョージア州民（⑤～⑦については省略）であり、いずれも《州の一部地域の利益》《州民の一部の利益》が損害を受けているに留まる。このような場合でも、州が国父の資格により訴訟を提起すること（州の訴権、州の原告適格）が認められてきた。すなわち、政府が提訴する①～⑦のような訴訟は「事件又は争訟」に該当する、州は「事実上の損害」を被っており、第三者の利益主張の制限の対象にもならない、と解されてきたということになる。

しかし、1人の市民しか損害を受けていない、あるいは、損害を受ける市民が少数に留まっている状況では、合衆国や州がその市民に代わって、国父的資格で民事訴訟を提起することはできないはずである。このような場合、政府が「事実上の損害」を被っているとはいえ、第三者の利益主張の制限の観点からも、通常の場合⁽⁹³⁾は、少数の市民に代わって政府が民

93) 被害を受けた私人と政府の間に特別の関係があれば、別様に考える余地もありうる。このような場合に該当すると思われる事例としては、United States v. Arlington County, 326 F.2d 929 (4th Cir. 1964)（法律の根拠なしに、合衆国には海軍軍人に対する動産財産税賦課を争う利益があると認めたが、この際、このような状況においては、当該個人は政府の保護のもとに置かれているといえるので、個人が訴訟を提起しようとしても、政府による訴訟は妨げられないとしている）、United States v. Brittain, 319 F. Supp. 1058 (N.D. Ala. 1970)（戦争権限を理由に、法律の根拠なしに、軍人に対して異人種間婚姻禁止法の執行を差し止める訴えを提起する資格を合衆国に認めた）。これに対して、United States v. County School Bd. of Prince George County, 221 F. Supp. 93 (E.D. Va. 1963)（合衆国が郡教育局等を被告として、基地に勤務する軍人等の扶養家族である黒人児童を白人用学校に入学させることを命ずるインジャンクションを求めた事件で、裁判所は、連邦政府に関係する児童に対して、学校施設建設法に基づく連邦補助金によって建築された学校につき州法の定めに従って住民と同様の利用に供するという合意は、連邦政府が執行を求めることができる契約にあたるとして、連邦政府の原告適格を認めたが、連邦憲法1章8条の戦争権限に基

事訴訟を提起することはできないと考えられる。

そうなると、アメリカにおける国父訴訟の伝統は、一定の場合に、政府が私人の権利を擁護するために私人に代わって訴訟を提起することを認める理由付けにはなり得るが、それは一定の場合に限られるのであって、無際限ではあり得ないのである。以下、どのような場合に、政府は私人代理訴訟を提起できるのかについて、事例を通じて考えてみよう。

個別法に根拠のある私人代理訴訟

まず、個別法に政府が個人代理訴訟を提起できる旨の規定がある場合、そのような訴訟は適法と認められる。例えば、

[23] United States v. Raines, 362 U.S. 17 (1960)

1957年公民権法131条（当時の42 U.S.C. § 1971）は、(a)項において投票権の差別を禁ずると共に、(c)項において、投票権が侵害された場合「法務総裁は合衆国のために、合衆国の名において、恒久的若しくは暫定的インジャンクション、禁止命令又は他の命令を含む、防止的救済を求める民事訴訟その他適切な手続を提起することができる」と規定していた。この事件は、法務総裁がこの規定に基づき、ジョージア州の選挙権登録における黒人に対する差別的扱いを禁ずるインジャンクション等を求めたものである。地方裁判所は、この法律が人種または体色を理由に投票権を奪おうとする純然たる私人

づく原告適格の主張については、差別により兵士の士気が低下するとしても、これが合衆国の戦争権能に悪影響を与える証拠はないとした *id.* at 104-105), United States v. Madison County Bd. of Educ., 219 F. Supp. 60 (N.D. Ala. 1963) (合衆国が郡教育局等を被告として、軍人等の扶養家族である児童につき、人種体色で差別をすることを禁止するように求めた事件で、裁判所は、議会がこのような訴訟を認める規定を含む法律を制定しておらず、裁判所がこのような訴訟を認めるのは権力分立に反するとして、訴えを却下した) のような事例もある。

の行為を禁止することを合衆国に許容するものであるから、違憲であるとして、請求を棄却した。

最高裁判所は、当該規定は本件のような事件に適用される限りにおいては有効であるとした。さらに、投票権を奪われている黒人の憲法上の権利を擁護するために、合衆国が訴訟を提起しようという法律を定めることは、憲法上の権利の保障を実現することであり、これは「最も重要な公益」(the highest public interest)であるから、「議会が合衆国にインジャンクションによる救済を求める訴訟において公益の擁護者たることを授権することは適切という以外の何物でもない」と判示した。

個別法が私人代理訴訟を認めている場合、このような訴訟を提起することは、単に私人の権利利益を守るため《だけ》ではなく、公益を擁護することにもなると、議会が認めたことを意味する。例えば【23】の場合、合衆国は、私人の憲法上の権利を擁護するため(だけ)ではなく、憲法規範を現実のものとするという公益を擁護するために訴訟を提起している⁽⁹⁴⁾と考えられる。個別法に私人代理訴訟を認める規定があれば⁽⁹⁵⁾、政府は、行政権限遂行訴訟と同じような《公益を擁護するための訴訟》として、私人代理訴訟を提起できるものと考えられるのである。

私人代理訴訟にかかる州政府の黙示的訴権

Hawaii 判決があげた国父訴訟のすべてが、州が原告となって訴訟を提起した事例であったことからわかるように、州の私人代理訴訟は比較的

⁽⁹⁴⁾ Davis, *supra* note 6 at 40.

⁽⁹⁵⁾ このような例としては、雇用機会均等委員会が雇用者を相手に被用者のために提起する差別解消訴訟 42 U.S.C. § 2000e-5(f)(1)、全国労働関係委員会が労使関係に関する命令を執行するために裁判所に対してする申立て 29 U.S.C. § 160(e) などがある。

広く認められてきた。例えば、

【24】 *Pennsylvania v. Porter*, 659 F.2d 306 (3d Cir. 1981) (en banc) (per curiam)

この事件は、ミルヴェール町 (Borough of Millvale) 警察官が、町長や町議会の教唆黙認のもと、暴行、虐待、脅迫、嫌がらせ、不法監禁、不法逮捕、違法な搜索及び押収などにより、個人の憲法上の権利を侵害しているとして、ペンシルバニア州と私人4名が、警察官、警察長、町長、町議会議員らを被告として、インジャンクシヨンの発給を求めたものである。合衆国地方裁判所が請求を認容したため、被告が控訴した。

第3巡回区控訴裁判所は、①州は憲法修正14条への遵守を確保することにつき、州法への遵守を確保することと同様の利益を有すること、②州は州内の公共団体の警察官による違法な権限行使の防止に重大な利害関係を有すること、③地方政府の権限は州に由来するものであること、④調査と起訴という事後的な執行には労力を要すること、⑤州はその領域内の個人の健康と安全の確保につき重大な利害関係を有すること、⑥被害者がインジャンクシヨンを得ることは将来の権利侵害の蓋然性の立証を要するため難しいこと、⑦インジャンクシヨンを得るための主張と立証を被害者個人の力で行うのは困難であること、⑧私人が訴訟を提起すると警察からの報復を受けるおそれがあることなどを指摘した上で、連邦裁判所における州による国父訴訟は長い伝統があり、修正14条を執行するための訴訟もこれに含まれてきたこと、ペンシルバニア州法において本件のような訴訟が認容されていることなどをあげて、州の訴権・原告適格を認めた。

【25】 *Alfred L. Snapp & Son, Inc. v. Puerto Rico ex rel. Barez*, 458 U.S. 592 (1982)

この事件は、プエリトリコ準州が、バージニア州のりんご生産者が外国人

臨時労働者よりプエルトリコ州民を含む国内労働者を優先的に雇用すべき旨を定めた法令に違反して、プエルトリコ人労働者を雇用しなかったとして、国父としての資格で、宣言的判決とインジャンクションによる救済を求めたものである。準州は、このような扱いにより、準州が連邦雇用制度（Federal Employment Service System）に効果的に参画する地位が妨げられており、これによりプエルトリコ労働者の適切な雇用を確保し、失業を防止するための準州の活動に回復不能の侵害が生じていると主張した。地方裁判所は、プエルトリコ準州がこの問題に直接関係している少数の者のために訴訟を提起しており、準州全体の経済には些細な影響しか与えていないため、原告適格を欠くとして訴えを却下し、控訴裁判所は、地裁判決が被告の行為の間接的な影響を無視していること、プエルトリコにおける失業問題の深刻さ、連邦政府がプエルトリコ準州民を、他の州民のみならず、外国人臨時労働者とすら平等に取り扱えていないことなどを指摘した上で、準州の国父的原告適格を認めた。

最高裁判所は、以下のような理由で、プエルトリコ準州は、国父としての原告適格を有すると判示した。すなわち、国父訴訟を提起するには、州が名目的な当事者以上のものでなければならず、そのために州は、特定の私人の利益とは別の利益、すなわち、準主権的な利益（quasi-sovereign interest）を主張しなければならない。準主権的利益の有無は事例ごとの判断に委ねられており、正確な定義も明確なリストも存在しないが、州民一般の身体または経済にかかる福祉（health and well-being）の利益、州及び州民が連邦制度においてその地位を差別的に否定されないことについては、準主権的利益がみとめられてきた。また、州は、明確な数は明らかではないものの、州民のかなり相当の部分（sufficiently substantial segment of its population）が損害を被っていると主張しなければならない。損害の有無を決定する際には、損害の間接的効果も十分に考慮されなければならない。このような原則に照らすと、外国人労働者が有利に扱われているため、プエルトリコ準州民が不

利益を被っているという準州の主張は、州民の福祉にかかる準州の利益の範囲内にある。州民の福祉にかかる州の利益は、身体上の利益のみならず、経済的及び商業的利益にも及び、州がその州民を不利益取扱い（discrimination）から生ずる損害から守るという州そのものの利益も含まれる。この利益は、差別的取扱が人種的な理由によるものである故に、本件において非常に強いものとなる。よって、プエルトリコ準州は、準州が本件において問題となっている法により定められた連邦雇用制度に完全かつ平等に参画することについて、州民の利益のために訴訟を提起する国父的原告適格を有する。

【25】は、ポリス・パワー（police power）に関することであれば、ほとんどすべてのことについて、州は国父訴訟を提起できるとほめかしているように読める⁹⁶⁾。そうであれば、州の私人代理訴訟はさまざまな分野に及ぶことになる。

では、州は、州民のかなり相当の部分につき、それらの人びとの身体または経済にかかる福祉に損害が生じていさえすれば、私人代理訴訟を提起することができるのであろうか。以下の裁判例は、Snapp 判決が明示した①準主権的利益、②州民のかなり相当の部分への影響という要件に加えて、③私人による司法救済の困難さも要件と解すべきであるとしている。

【26】 *People v. 11 Cornwell Co.*, 695 F.2d 34 (2d Cir. 1982), *vacated in part*, 718 F.2d 22 (2d Cir. 1983)

この事件は、ニューヨーク州知的障害発達障害局（Office of Mental Retardation and Developmental Disabilities）が知的障害者用地域居住施設（community residence）として利用するために、不動産を購入しようとしたところ、居住者が組合を結成して、それを妨害したため、これは、州が知的

96) Davis, *supra* note 6 at 23-24.

障害者へ法の平等な保護を与えることを妨害する共同謀議，知的障害者への法の平等な保護を否定する共同謀議，家屋の売却につき障害を理由とする差別にあたるとして，ニューヨーク州が，宣言的判決，インジャンクションによる救済，損害賠償，弁護士報酬及び費用を求めて出訴したものである。

第2巡回区控訴裁判所は，本件を国父訴訟であるとして，Snapp判決の基準に従い，①知的障害者への差別を防止し，一般社会で暮らせるようにすることは，ニューヨーク州の州民一般の健康と福祉の利益の一環であって，準主権的利益を主張しており，②損害は本件施設への入所者のみならず，将来同種の施設に入所する者にも及ぶので，州民のかなりの部分の損害を主張しているとした。その上で，③「国父訴訟の原告適格は，個々人が民事訴訟を通じて完全な救済を得ることができないという認定をも要する」⁽⁹⁷⁾が，本件で知的障害者が民事訴訟を提起しても，差別的慣行により個人的利益が侵害されていること，判決により利益を得られることを要するため，原告適格が認められるか疑わしいとして，国父訴訟の原告適格が認められると判示した。

Snapp判決は，私人による司法救済の困難さに言及していないが，りんご生産者に雇用されなかったプエルトリコ準州民が個々人で生産者を訴えて救済を得ることは困難であると考えられる。個々人が自ら訴えることで救済を得られる状況であれば，州による国父訴訟は必要がないことから，このような追加的要件を要すると解することも合理性があるように思われる⁽⁹⁸⁾。

ただし，州による国父訴訟の黙示的訴権には，「州は連邦政府に対する

⁽⁹⁷⁾ People v. 11 Cornwell Co., 695 F.2d 34, 40 (2d Cir. 1982).

⁽⁹⁸⁾ ①準主権的利益，②州民のかなり相当の部分に加えて，③私人による司法救済の困難さの要件が認められるとして，国父訴訟を認めたものとして，Massachusetts v. Bull HN Information Systems, Inc., 16 F. Supp. 2d 90 (D. Mass. 1998).

訴訟を提起する国父としての原告適格を有しない⁽⁹⁹⁾という制約がある。その理由は、州の「州民は同時に合衆国の国民でもある。……州が、一定の状況において市民の保護者としての資格で、訴訟を提起することができるとしても……連邦政府との関係で州民の権利を実現することは、州の責務とも権能ともいえない。その場合、州ではなく、合衆国こそが、自ら適切と考える時に、国父として国民を代表するからである」⁽¹⁰⁰⁾。また、「州が連邦の法律から個人を守るために訴訟を提起することができるのであれば、連邦政府の主権者としての大権を篡奪するものであり、連邦法の至上性を危険にさらすことになるからである……州は個々の市民の権利につき、連邦政府の主権をこのように侵害することを正当化するほど十分な利益を有していない」⁽¹⁰¹⁾ことも、その理由とされる。【9】において、裁判所は、州が受診者保護及び医療費負担適正化法を争った訴訟を、国父訴訟と解し、このような理由で、訴えを却下している。

私人代理訴訟にかかる連邦政府の黙示的訴権

これと反対の見解はあるものの、連邦政府は、個別法の根拠なしに国父訴訟を提起する権能（私人代理訴訟にかかる連邦政府の黙示的訴権）を有しないか、あるいは非常に限られた権能しか有しないという見方が支配的である⁽¹⁰²⁾といわれている。例えば、

⁽⁹⁹⁾ *Snapp*, 458 U.S. at 610 n.16. なお、CHEMERINSKY, *supra* note 69 at 123 は「この制限には疑問がある。このような訴訟は私人に対して重要なものであるから、州がその市民の代理として連邦政府を訴えることを許すことは重要な保護を与えることになるだろう」とする。

⁽¹⁰⁰⁾ *Massachusetts v. Mellon*, 262 U.S. 447, 485-86 (1923).

⁽¹⁰¹⁾ *Virginia ex rel. Cuccinelli v. Sebelius*, 656 F.3d 253, 269 (4th Cir. 2011).

⁽¹⁰²⁾ *Davis*, *supra* note 6 at 24. これにつき、CHEMERINSKY, *supra* note 69 at 124 は、「訴訟コストが膨大であり、憲法上の権利の保護が不可欠な社会において、政府に市民の

【27】 United States v. City of Philadelphia, 644 F.2d 187 (3d Cir. 1980)

この事件は、フィラデルフィア市の警察官が、日常的に、疑うにたる根拠なく、違法に、職務質問、逮捕、実力行使などを行っていること、市当局がこれらの行為を隠蔽し、その調査を拒否・妨害し、必要な懲戒をせず、違法な慣行を是正しようとしなかったこと、このような人権侵害が黒人とヒスパニックを対象とすることが多く、さらに、このような活動にかかる費用の一部に警察活動改善の目的で支出されている連邦予算が使用されていることを理由に、合衆国が同市とその職員に対して、これらの行為・慣行等が合衆国憲法に違反することの確認、同市および職員等がこれらの行為等を行うこと、これらの結果の是正及び再発防止を行わずあるいは拒むことの差止め、これらの慣行等を撤廃しその結果を除去するまで支給された連邦資金を受領・支出等を行うことの差止めを求めて出訴したものである。地方裁判所は、訴えを却下したため、合衆国が控訴した。

第3巡回区控訴裁判所は、以下のように判示して、合衆国の訴権を否定した。すなわち、憲法上の権利の侵害につき1万ドルの罰金又は10年以下の懲役等を科すこととした18 U.S.C. § 241及び、法令等の外観の下、体色や人種等を理由に憲法や法律により保護された権利等を侵害し、処罰・制裁等で差別的扱いをした場合、1000ドル以下の罰金又は1年以下の懲役等に処するとして18 U.S.C. § 242の刑罰規定を根拠として、インジャンクションによる救済が認められるかについては、議会の意図により決せられるべきである。Wyandotte Transportation Co. v. United States, 389 U.S. 191 (1967)により、議会が沈黙しており、非違行為に対する適切な救済がない場合に、訴権の存

代理となって訴訟をする権限を認めることは、他の方法では得られない基本的保護手段を提供しうるだろう」という。他に、連邦政府の国父訴訟に積極的な論者としては、Larry W. Yackle, *A Worthy Champion for Fourteenth Amendment Rights: The United States in Parens Patriae*, 92 NW. U. L. REV. 111, 141 (1997).

在が推定されるということにはならない。被害を受けた私人が損害賠償やインジャンクションを求める訴えを提起することも、クラス・アクションや弁護士報酬付与などを求めることも可能であり、合衆国も刑事訴訟を開始することが可能である。Cort v. Ash, 422 U.S. 66 (1975)における、刑罰規定に基づいて民事上の訴権が認められるかを判断するための4つの要件——①法律上の利益の範囲内に入っているか（法律が原告のために権利を創設しているか）、②救済の可否にかかる議会の明示的又は黙示的な意図は存在するか、③原告に黙示の救済を認めることが、立法目的にかなうものか、④伝統的に州法上認められている訴権の1つであって、連邦法のみに基づいて訴権を認めることが不適切ではないか——に基いて検討すると、本件において、①②③については否定的であり、④についてもせいぜい可否いずれにも解しようとしかれない。修正14条自体が差別を禁止する訴権を認めたものとは解せないし、連邦の資金の運用において差別が行われているという主張については、原告がこれを具体的に示しえていない。

この判決につき注意すべきなのは、この翌年に同じ第3巡回区控訴裁判所で下された【24】において、州が提起したほぼ同じ訴訟が適法と認められていることである。その理由につき、【24】は、州が連邦裁判所において修正14条の執行を求める際、合衆国が関わる訴訟において問題となる権力分立は問題としないとしている⁽¹⁰³⁾。

⁽¹⁰³⁾ Pennsylvania v. Porter, 659 F.2d 306, 316 (3d Cir. 1981)。ただし、Connecticut v. Physicians Health Services of Connecticut, Inc., 287 F.3d 110 (2d Cir. 2002)（コネチカット州が、コネチカット州民に医療管理計画を提供している保険会社を相手に、当該計画登録者が利用しうる薬品をリスト所定のものに限る薬品限定システム（drug formulary system）を用いることの差止めを、従業員退職所得保障法（Employee Retirement Income Security Act）の民事訴訟条項（29 U.S.C. § 1132(a)(3)）に基づいて求めた訴訟）で、第2巡回区控訴裁判所は、州は事実上の損害を被っていないの

連邦議会が、連邦裁判所における連邦政府による私人代理訴訟が望ましい、あるいは、必要であると考えれば、個別法の規定でそれを認めることが可能である。実際、州の精神病院に入院している者が、不適切で不当な扱いを受けており、憲法上の権利が侵害されているとして、連邦政府により個別法に根拠のない私人代理訴訟が提起された際に、裁判所はこのような黙示的訴権を認めるのは権力分立に反するとして、訴えを却下した⁽¹⁰⁴⁾が、後に、連邦議会は、連邦政府がこのような訴訟を可能とする「施設収容者の権利法」(Civil Rights of Institutionalized Persons Act, 42 U.S.C. § 1997 et seq.)を制定している。このような立法が可能であるにもかかわらず、制定されていないことが、裁判所が連邦政府の黙示的訴権を認めることに消極的に働きうることは間違いないだろう。

6 おわりに

以上、アメリカ連邦裁判所における政府の訴権・原告適格につき、4つの類型に分けて、検討してきた。これにより

- ・ 政府がその財産権等を保護するために提起する訴訟については、訴権・原告適格は問題なく認められる。
- ・ 政府が他の政府により主権等の権限を侵害されたとして提起する訴訟は、連邦政府が州法等によりその権限等を侵害されたとする訴訟は認められるものの、州政府が連邦法によりその権限等を侵害されたとす

で、原告適格を有していないとした上で、国父的資格についても、前記条項が明文で州の国父的訴訟を認めておらず、これは州の国父的原告適格を認めないという議会の意図の現れであるとして、訴えを却下した原判決を、結論的に是認している。

⁽¹⁰⁴⁾ United States v. Solomon, 563 F.2d 1121 (4th Cir. 1977), United States v. Mattson, 600 F.2d 1295 (9th Cir. 1979).

る訴訟は、これが認められた裁判例と、政治的問題として認められなかった裁判例があり、このような違いに至った理由には判然としないところがある。

- ・ 政府が法律により与えられた行政権限を遂行するために提起する訴訟は、通常、個別法の規定に基づき提起される。個別法の規定なしに提起された行政権限遂行訴訟が認められた例もあるが、その射程はかなり制限されているとみなされている。
- ・ 政府が私人の権利を擁護するために提起する訴訟は、州が提起する場合は個別法に根拠がなくてもかなり広範に認められているが、連邦政府が提起する場合には個別法の根拠を要するとされている。

ことが明らかになった。これにより、アメリカの連邦裁判所における政府の訴権・原告適格に関する現状が明らかになったと思う。

最後に、宝塚市パチンコ店条例事件判決と、杉並区住基ネット訴訟判決の評釈等においてなされてきたアメリカ法への言及が妥当であったかについて簡単に確認して、本稿の結びとしたい。

まず、これらの判決が、①行政が私人に対して提起した、行政上の義務の履行を求める訴訟や、②地方公共団体が他の地方公共団体に対して提起した、一定の方法による事務の執行を受け入れる義務があることを確認する訴訟を、「法律上の争訟にあたらぬ」としたことを批判し、このような訴訟が法律上の争訟にあると主張する際に、〈アメリカ法はこのような訴訟も「事件又は争訟」にあると解している〉とすることは、①については間違いなく妥当である。ただし、以前から指摘されているように、わが国の「法律上の争訟」の概念と、アメリカ連邦法の「事件又は争訟」の概念が同一とはいえないのではないか⁽¹⁰⁵⁾との留保は必要である。

①については、日本国憲法がアメリカ型の司法国家を導入したのだから

(105) 例えば、中川前掲注(17)・93頁。

ら、アメリカと同じような行政執行訴訟＝《行政権限遂行訴訟》も認められるべきだとする見解もある。しかし、アメリカにおける《行政権限遂行訴訟》は、《エクイティ》上の制度である《インジャンクション》と《裁判所侮辱》の上に成り立っているものであり、わが国が、《エクイティ》《インジャンクション》《裁判所侮辱》を導入したとはいえない。さらに、法律に根拠がなくても行政執行訴訟が認められるべきだという文脈で、アメリカ法に依拠することは、アメリカにおける行政執行訴訟＝《行政権限遂行訴訟》の多くが個別法に基づくものであること、連邦政府が法律の根拠なしに国家に悪影響を及ぼす行為にかかるインジャンクションを請求することを認めた *In re Debs* 判決の射程がかなり限定的（例えば、国家緊急時に限る）に捉えられており、その後、このような事案があまり見られないことから、ミスリーディングのきらいがあるように思われる⁽¹⁰⁶⁾。

さらに、②については、これが、住基ネットを利用する個人のプライバシーを、原告たる地方公共団体が代理として主張しているのだとすれば、これは《私人代理訴訟》に該当することになる。私人代理訴訟は、コモン・ローに起源を持ち、しかもアメリカで独自の発展を遂げた国父訴訟として、州の出訴が認められているものである。このような伝統を持たないわが国において、地方公共団体が同様の訴訟を提起することが可能であると考えるのは、無理があるように思われる。さらに、アメリカにおける私人代理訴訟は、さまざまな条件＝制約の下に認められているものであり、アメリカにおいて、このような訴訟が全面的に、あるいは広く認められているというのは、誇大広告の誹りを免れまい。

⁽¹⁰⁶⁾ 土井真一「行政上の義務の司法的執行と法律上の争訟」法学教室374号（2011年）89頁注28も、*In re Debs* 判決などは「いずれも1世紀ほど前の判例であり、現在どこまで妥当するのかについては検討の余地がある」としている。

わが国における①②の許容性についてのこれ以上の検討や、政府の訴権に関する日本とアメリカの比較研究は、わが国の制度についてのさらなる検討が不可欠なので、他日に譲りたいが、①②の許容性を論ずる際のアメリカ法への言及は、より慎重にすべきものと思われる。